

국내대학원 석사야간과정

공공정책의 효과성에 대한 심층 분석을
통한 성공적 도시개발방안 연구

2024. 3월

연세대학교 행정대학원 공공정책전공
최미소

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	4
제2장 이론적 고찰	4
제1절 이론적 배경	4
제2절 이론 모형	6
제3장 정책효과 유형과 사례 분석	12
제1절 정책효과 유형별 사례	12
제2절 정책효과 유형	27
제4장 정책 분석	30
제1절 지방도시의 발전난제1	28
제2절 지방도시의 발전난제2	46
제5장 결론	58
참고문헌	59

표 목 차

<표1> 중앙행정기관별 정책효과성 측정지표	6
<표2> Vedung의 표과성 평가모형 개념	8
<표3> 정책효과 측정방식 구분	12
<표4> 토지이용규제와 변수간 상관관계 회귀분석	15
<표5> 관광특구 제도 개요	19
<표6> 관광특구 시·도별 지정 현황	21
<표7> 관광특구 지정 후 연도별 관광객 방문 추이	22
<표8> 통계 분석결과	23
<표9> 전주 한옥마을 조성사업 추진현황	25
<표10> 전주 한옥마을 관광객 현황	26
<표11> 정책효과 유형	28
<표12> 본사 및 공장이전에 대한 법인세 등 감면혜택	29
<표13> 지역 창업 등에 따른 감면혜택	30
<표14> 과밀억제권역 중과세 제도 내용	31
<표15> 기업 대상 취득세·재산세 등의 감면혜택	32
<표16> 조례를 통한 감면혜택	33
<표17> 시·도별 본사 입지비율	35
<표18> 조세특례제한법에 따른 세액감면 신고법인 수	36
<표19> 법인 및 공장에 대한 지방세 중과세·감면 실적	36

<표20> 중소기업 특별세액감면 신고 현황	37
<표21> 대·중견기업의 지방투자촉진보조금의 지역별 투자금액 현황	38
<표22> 경제특구 및 지정지구 현황	47
<표23> 시·도별 경제특구 및 지정지구	48
<표24> 전북지역 경제특구 및 지정지구 현황	49
<표25> 전북지역 경제특구별 주요 인센티브	51
<표26> 특구지정 이전년도 대비 2009년 인구비	52
<표27> 특구지정 후 연도별 관광객 방문 추이	53

그림 목 차

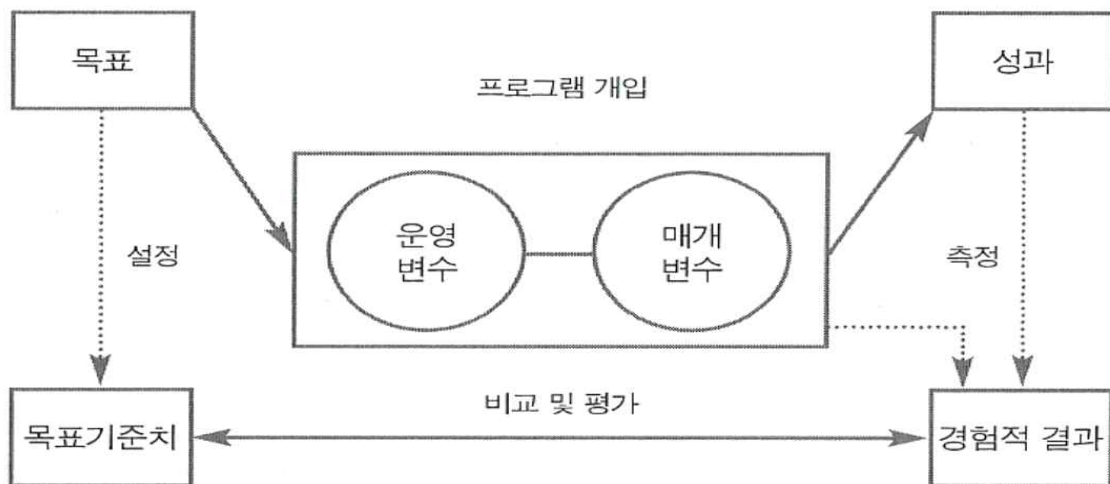
<그림1> 정책의 효과성 도식화	1
<그림2> 스위스 연방정부의 평가시스템	3
<그림3> Vedung의 평가모형	7
<그림4> 정책효과의 구분	9
<그림5> BMS/BIS 개념도	16
<그림6> 지방투자촉진보조금 사업 진행절차	34
<그림7> 지방 이전 관련 설문조사	41

제1장 서론

제1절 연구의 배경

우리나라 중앙행정기관의 정책 추진에 있어 주요한 결정요소의 하나는 정책의 ‘효과성’이다. 정책의 효과성이란 정책의 목표를 설정하고 여러 수단을 개입하여 의도했던 정책목표가 성취되었는지를 보는 것이라 할 수 있다. 아래 그림은 정책의 효과성을 도식화한 것으로, 목표와 목표의 기준치를 설정하고 정책프로그램을 개입하여 도출된 성과를 측정해 당초 수립한 정책의 목표기준치와 비교하는 것이다. 이러한 비교를 통해 정책이 의도된 목표대로 결과가 도출되었는지를 보는 것이고 비교값의 일치 여부를 통해 정책 효과성의 정도를 확인한다.

<그림1. 정책의 효과성 도식화>



이러한 효과성은 정책의 시작부터 종료까지 정책의 전 과정에서 다루어지며 정책 성공의 지표이기도 하다. 일례로 정책 시작 단계에서 다수의 기관에서 추진하는 ‘정책연구’는 정량적·정성적인 분석방법을 이용하여 과거에 행해진 정책의 효과를 분석하거나 앞으로 행해질 정책의 효과를 시뮬레이션하는 것을

의미한다. 즉, 정책연구를 통해 무수한 정책들의 효과를 분석하고 정책을 미리 디자인하는 것이다.

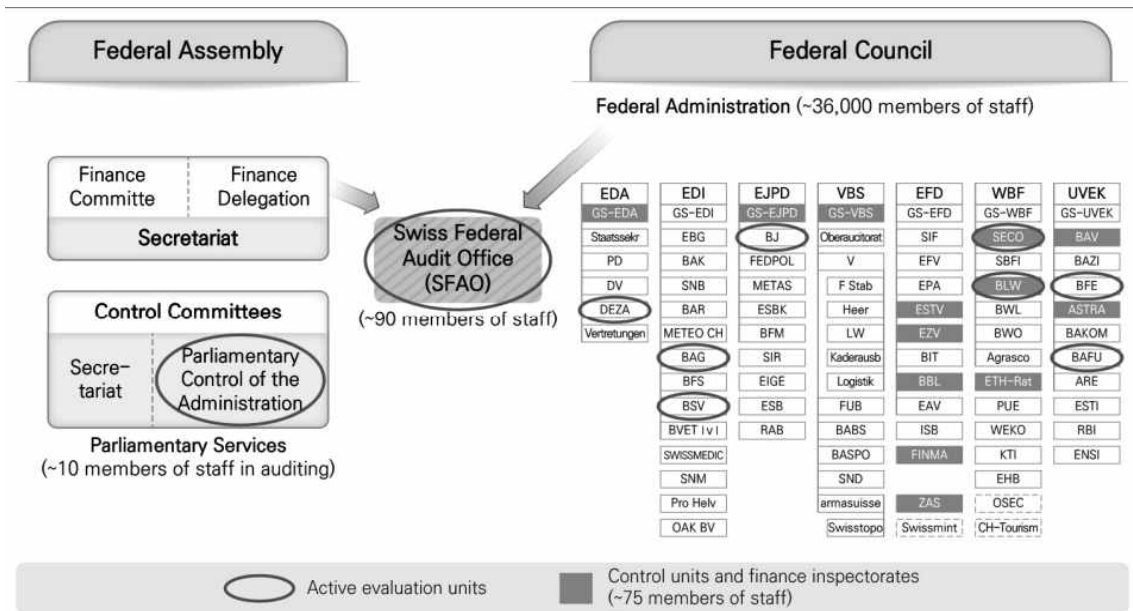
또한, 정부의 대규모 정책 추진에 앞서 수행하는 타당성조사 및 예비타당성조사제도 역시 정책의 효과와 관련있는 요소이다. 사전 타당성조사는 각 사업 부처에서 정책 실행에 앞서 기술적인 타당성과 최상위 계획과의 적합성 등을 살펴보는 기본구상의 과정이고, 예비타당성조사는 「국가재정법」에 근거해 정책의 경제적 타당성을 면밀히 살펴보는 절차이다. 따라서 예비타당성조사는 기획재정부 주관으로 시행하게 되며 총사업비 500억원 이상, 국고지원이 300억원이 넘는 대규모 사업이 대상이다. 예비타당성조사의 평가항목은 크게 경제성(B/C), 정책성, 지역균형발전 등이 있으며, 전문조사기관에서 여러 지표의 비용과 효과성, 지역 균형개발 등에 대해 면밀히 검토한다. 이를 통해 종합평가지표인 AHP가 0.5이상일 경우 사업 시행이 타당한 것으로 본다. 즉, 정책(사업) 수행에 앞서 효과성에 대해 사전에 확인·조사하여 사업의 타당성을 확보한다.

마지막으로, 정부는 「정부업무평가기본법」을 제정하여 정부업무에 대한 효과를 중요한 평가기준으로 설정해 운영하고 있다. 실제로 정부업무평가 주요 정책평가는 이행 노력(25%), 목표 달성도(25%), 정책효과(40%), 국민만족도(10%)의 지표로 구성되어 있어, 전체 지표의 약 65%의 비중이 정책의 효과성과 관련되어있음을 확인할 수 있다. 이처럼 정부에서 행하는 정책에 대한 성과관리는 정책의 효과성과 매우 밀접한 관련이 있는 요소라고 볼 수 있다.

정리하면 우리나라 정부 정책은 ‘구상(정책연구) → 설계 및 과정(타당성조사 및 예비타당성조사) → 점검(정부업무평가)’의 모든 과정에서 효과성을 바탕으로 추진하고 있다. 즉, 정책의 효과는 정책의 주된 기본 목적이자 성과인 것이다.

국가가 행하는 공공정책의 효과성에 대한 중요도는 우리나라뿐 아니라 해외에서도 크게 다루어지고 있다. 대표적으로 스위스는 헌법에 평가 근거를 갖춘 전세계 최초의 국가로, ‘스위스 연방 헌법’ 170조에 따라 연방조치는 그 효과가 평가되어야한다고 규정하고 스위스 정부의 모든 연방기관은 해당 조치의 효과를 검토해야한다고 명시한다. 따라서 이에 근거해 스위스 연방의 최상위 기관인 연방의회와 연방감사원은 모든 공공기관의 활동에 대한 감독과 평가기능을 수행한다.

<그림2. 스위스 연방정부의 평가시스템>



출처: Stolyarenko(2014)

스위스는 총 90개의 법률 및 조례에 평가의 의무가 존재하며 이러한 법적 기반을 토대로 사업 효과평가와 관련된 높은 전문성과 자원을 바탕으로 고유의 평가기능을 수행한다. 이러한 배경하에서 평가조직의 전문지식은 높아지며 평가가 체계화되면서 정책의 양적·질적효과 역시 동반 상승하는 긍정적 효과를 가져왔다.

본 연구의 배경은 앞서 살펴본 바와 같이 정부 정책에서 중요한 요소로 다루어지고 있는 정책의 효과성에 대한 분석을 하고자 함이다. 이러한 정책의 효과성과 정책의 관계와 유형, 그리고 연구의 목적에 대해서는 다음 절에서 서술하고자 한다.

제2절 연구의 목적

앞서 정책의 여러 수단들을 토대로 살펴본 바와 같이 정책의 효과는 정책 과정에서 검토해야 할 필수적인 검토 요소이다. 따라서 정책효과는 정책 설계에 앞서 심층적인 분석이 필요하다. 이에 본 연구의 목적은 정책사례들을 통해 정책효과의 유형을 도출해 범주화하고, 사례 분석을 바탕으로 도시개발 정책에 대해 고민해보고자 한다.

또한, 정책에 있어 대표적인 주요 이슈를 선정하고, 개발과정에서 유발될 수 있는 정책효과 유형을 대조해보고 성공적인 정책방향이 어떻게 설정되어야 할지에 대해 고민하는 것이 본 연구에서 목표로 하는 주요 연구목적이다.

이를 위해 제2장에서 정책효과에 대한 이론적 내용에 대해 살펴보고 제3장은 정책효과 사례와 유형을 자체적으로 분류해볼 것이다. 제4장은 도시개발 정책의 이슈를 정책 효과 유형에 비교해 효과적인 정책 설정방향을 논하겠다.

제2장 이론적 고찰

제1절 이론적 배경

정책효과의 개념에 대해 많은 학자들은 ‘정책목표의 달성도’로 정의한다. 박홍윤(2012: 303)은 효과성이란 프로그램의 목표를 기준으로 하는 평가로써

목표 대비 실적의 비율로 평가해야 한다고 본다. 또한 김인(2004: 207)은 정책의 효과성은 ‘정책 결과의 변화 또는 상태의 차이’로 정의하며 효과는 정부의 정책이나 서비스의 목표에서 제시한 산출결과의 변화라고 하였다. 이석원 외(2008: 199)는 부가가치 측면에서의 효과를 논하며 효과성은 특정 프로그램의 참가기업이 사업에 참가함으로써 얻은 성과와 참여하지 않았을 경우의 얻는 성과와의 차이라고 보았다.

김명수·공병천(2016: 89-90)과 이삼식 외(2010: 19-20)는 효과성은 국민의 생활에 미치는 영향과 국민의 행동 변화에 초점을 둔다. 민진(2003: 90-91)은 효과성은 의도한 목적이나 결과를 성취하는데 주어진 조건-능력과 결과-영향 간의 관계로 본다. 박홍윤(2012: 312)은 영향을 평가의 기준으로 보며 영향은 프로그램에 의해 대상집단에 미치는 효과를 체계적으로 평가하는 것이라고 하였다.

배정희(2018: 12)는 정책의 효과성은 정책이나 사업이 의도한 단기·중기·장기적 목표의 달성 여부와 그 결과물의 영향을 분석하는 것으로 보았으며, 류영수 외(2013: 42)는 정책 효과성은 산출 다음 단계에 발생하는 것으로 결과, 효과, 영향, 파급 등의 다양한 용어로 쓰일 수 있다고 본다.

이 외에도 정부에서 정의하는 정책효과는 다음과 같다. 먼저 정부업무평가를 주관하는 국무조정실은 정책효과란 ‘정책 이행계획, 성과지표에 나타나지 않은 정책성과’라고 본다. 부처 자체적으로 실시하는 자체평가 시행계획에서의 정책효과는 크게 2가지로 구분되는데 ① ‘산출’과 유사한 개념인 ‘목표달성도’와 ‘성과’ 개념인 정책효과를 함께 측정하는 방식과 ② 목표달성도와 정책효과도를 다른 평가항목으로 구분하는 방식이다. 또한 이러한 정책효과를 측정하는 방식으로는 ‘정책 영향이 발생한 정도(정량·정성 포함)’와 ‘정책성과에 대한 만족도’ 등으로 주로 구분된다.

<표1. 중앙행정기관별 '정책효과성' 측정지표(일부 발췌)>

부처명	평가항목	평가지표	측정방법
과기부	성과의 적절성	정책영향이 발생한 정도	- 계획 수립시 예상한 정책효과의 구체적 여부(정량·정성지표) - 해당 과제가 성과목표 달성에 기여한 정도
		정책성과에 대한 만족도	- 정책수혜자들의 만족도
권익위	정책성과	성과지표 목표달성도	- 목표치 설정의 적극성 및 달성도
		정책효과	- 정책과제 수립 시 예상한 정책효과의 발생여부 (국민 편익증진 정도, 기대효과 등)
문화재청	정책효과 및 환류	정책효과 발생정도 및 환류의 충실성	- 정책효과 발생 및 기대효과
		국민체감 및 수용성	- 국민평가단 평가
국토부	과제 목표 달성도	정책효과 발생정도	- 계획수립 시 예상한 정책효과 발생여부
		정책만족	- 대국민 정책만족도 및 인지도
법무부	정책효과성	정책영향이 발생한 정도	- 계획 수립 시 예상한 정책효과의 발생여부
	정책 환류·소통	정책분석	- 과제별 정책효과 분석
		정책개선의 반영실적	- 지적사항 조치계획 수립 및 정책 반영 정도
현장의견 수렴	- 정책의 집행 및 추진단계별 현장의견 수렴 및 정책 반영 정도		

제2절 이론 모형

정책효과 측정(평가) 모형은 학자마다 다르게 유형화하고 있으나 대표적인 모형으로는 Vedung의 분류가 있다. Vedung은 평가모형을 비용이 아닌 결과에 초점을 두고 설정했다. 그중 효과성 모형은 총 6가지 유형으로 구분했으

며, 이는 목표달성모형, 부수효과모형, 목표배제모형, 포괄적모형, 고객지향적모형, 관련자모형으로 나뉜다.

<그림3. Vedung의 평가모형>



목표달성모형이란 프로그램이 목표를 달성했는지의 여부에 초점을 두는 것으로 비용이나 평가 등 경제성에는 관심을 두지 않으며 ‘의도한 목표대로 결과가 나타났는지’의 목표달성도와 결과 도출의 정책 영향력에 대해 측정하는 것이다. 부수효과모형은 의도되지 않고, 인식되지 않은 효과들을 어떻게 설명할 것인지 등 부수적인 효과에 대해 분석하고 평가하는 방식이다.

다음으로 목표배제모형은 정책목표를 배제하고 문제에 접근하는 모형으로, 중심효과와 부수효과를 구분하지 않고 모든 결과를 추적하는 방식이다.

포괄적모형은 프로그램을 평가할 때 결과뿐만 아니라 기획, 의사결정, 집행 등 모든 과정(시스템 요소)을 포함해 평가하는 것이다. 고객지향적 모형은 프로그램의 대상이 되는 사람들(고객)의 목표와 기대, 관심사, 욕구 등을 충족시켜주는지의 여부를 평가의 판단기준으로 삼는다.

마지막으로 관련자 모형은 프로그램에 관심을 갖고 있거나 그 영향을 받는 모든 사람들의 관심사나 견해를 평가의 기본 구성원리로 하는 것이다.

따라서 Vedung의 효과성 평가모형의 6가지 유형을 표로 정리하면 아래와 같다.

<표2. Vedung의 효과성 평가모형 개념>

구분	평가기준	내용
① 목표달성 모형	목표	- 프로그램이 목표를 달성했는지의 여부가 주요 평가지표 - 의도한 목표대로 중심효과가 나타났는지를 측정
② 부수효과 모형		- 목표도를 기준으로 의도되지 않고 인식되지 않은 부수효과에 방점
③ 목표배제 모형	결과	- 정책목표를 배제하고 문제에 접근하여 결과중심(주·부수효과 포함)으로 측정
④ 포괄적 모형	시스템 요소	- 정책의 기획~의사결정~집행의 모든 과정을 평가대상으로 포함
⑤ 고객지향적 모형	고객의 관심	- 프로그램 대상자들의 목표, 기대 등의 충족여부가 평가기준
⑥ 관련자 모형	관련자의 관심	- 프로그램 관련자들의 관심사나 견해가 평가의 구성요소

김명수·공병천(2016: 91)은 정책효과의 유형을 총 4가지 분류에 따라 구분했는데. 이는 ① 효과 발생시점과 ② 정책이 야기한 영향력의 범위, ③ 정책 수립 시 의도한 효과인지의 여부, ④ 정책효과의 관찰 가능성이다. 효과의 발생시점에 따라 장·단기로 구분하고, 정책 영향력의 범위에 따라 직·간접적

효과로 세분화했으며, 정책의 의도된 효과인지의 여부에 따라 의도·비의도로 구분하고, 효과가 관찰 가능한지에 따라 객관적·주관적으로 나뉘었다. 객관적 효과는 정책집행 결과 나타난 산출이 관찰 가능한 것을 뜻하며, 주관적 효과는 객관적인 정책효과가 일반국민의 개인적 감정에 미친 영향을 나타낸다. 아래는 정책효과를 4가지 분류에 따라 세분화해 도식화한 것이다.

<그림4. 정책효과구분(김명수·공병천)>



다음으로는 정책효과를 측정하는 방식의 구분이다. 정책효과를 측정하는 방법으로는 조건부가치 평가법(CVM), 비용편익분석, 회귀분석, 논리모형, 델파이기법, 시나리오기법, 중요도-성취도 분석 등이 있다.

조건부가치 평가법을 통해 정책효과를 분석한 논문으로는 한상열(2013)의 ‘지리산둘레길의 환경 및 사회·문화적 효과 분석’이 있는데, 해당 논문에서는 지리산둘레길의 가치와 환경 및 사회·문화적 측면에서 편익효과를 지리산둘레길의 가치평가를 입장료 지불의사를 기준으로 측정했다. 이용객을 대상으로 입장료를 지불받겠다고 할 때 지불할 의향이 있는지를 1000원~50,000원의 무작위로 가격수준을 제시토록 하고 지리산둘레길의 편익을 추정하였다.

비용편익분석은 정책이 가져오는 총 화폐적 비용과 대안이 가져올 총 화폐적 편익을 비교하는 분석방법이다. 이를 활용한 논문으로는 강은나·김영선(2017)의 ‘노인일자리 정책효과분석 연구’가 있는데, 논문에서는 노인일자리 및 사회활동지원사업의 사회경제적 효과를 비용편익분석을 통해 검증하였다. 노인일자리사업의 비용으로는 인건비, 운영비, 전담인력비 등으로 구성하고, 편익은 참여노인과 전담인력의 소득 증가액(참여자), 지역 공공서비스 기능강화와 지역 환경 개선도(지역사회), 건강보험 지출 감소(사회 전체) 등으로 구성해 이를 화폐적 가치로 환산하고 비용과 편익을 비교하였다.

회귀분석은 정책효과를 분석할 때 인과관계를 규명하고, 효과의 유효한 요인을 찾는 데 사용한다. 조일형(2011)의 논문 ‘성범죄 예방 정책의 효과분석’에서 서울시 25개구 지역의 환경적 특성이 성범죄 예방효과에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석했는데, 종속변수로는 ‘인구 1만 명 당 성범죄 발생건수’를 설정하고 경찰력과 시민활동, 지역환경을 독립변수로 설정하여 패널분석하였다.

다음으로 논리모형은 정책효과 분석에서 가장 많이 사용되는 지표로, 정책의 ‘투입-활동-산출-결과’의 과정을 구분하고 정책의 인과경로를 도식화하여 정책이 의도한 성과를 산출할 수 있었는지를 측정한다. 최정운(2018)의 논문 ‘프로그램논리모형을 활용한 정책성과 분석’은 프로그램 논리모형을 활용하여 정보화마을 사업의 논리모형을 구성하고 평가했다. 투입요소로 ‘정보

화마을 조성계획' 등 기본계획의 수립과 총 1,359억원의 예산, 정보화마을 구성을 위한 마을 홈페이지 관리 등 제도적 지원을 들었으며 활동요소로는 정보화 인프라 구축(초고속 인터넷망 등)과 전자상거래 시스템 구축 등을 제시했다. 이에 따른 산출요소는 도시와 농산어촌간의 정보격차 해소를 들었고, 결과(성과)는 정보격차 해소에 따른 삶의 질 향상(만족도 조사 등을 통해 도출)을 서술했다.

델파이 기법은 미래예측 보다는 정책문제의 정립에 주목적을 두는 기법으로 문제를 진단하고 문제의 대안을 고안하여 대안의 수용가능성을 검토·측정하는 것이다. 델파이 기법은 '쟁점의 구체화 → 창도자의 선정 → 설문지 설계 → 1차 응답결과의 분석 → 후속질문지 개발 → 회의 소집 → 최종 보고서 작성'의 과정으로 이루어진다. 전원배·김경숙(2001)의 '델파이 기법을 이용한 관광호텔 규제완화의 효과에 관한 연구'에서는 정부의 관광호텔 규제완화 효과에 대한 전문가의 의견을 조사하고 효과성의 순위를 분석하였다.

시나리오 기법은 정책의 전후를 시나리오를 통해 분석하는 것으로, 송건섭·이근수(2007)의 '공공기관 지방이전의 지역경제파급효과' 논문에서는 공공기관 이전 완료 전과 이전 완료 후의 시나리오를 통해 공공기관 지방이전의 경제적 파급효과를 예측하였다.

마지막으로 중요도-성취도 분석(IPA)은 정책 수요자와 전문가가 생각하는 정책의 중요도와 성취도를 분석하여 정책의 우선순위를 정하고 개선방안 등을 제시할 때 활용하는 것으로, 한승준(2016)의 논문 '현 정부 문화예술정책의 효과성 평가'에서는 문화예술정책의 효과성을 분석하는 방법으로 문화예술분야 전문가를 대상으로 총 18개 변수들에 대한 중요도와 만족도의 정도를 측정해 정책의 우선순위를 정하였다.

이러한 정책효과의 대표적인 7가지 측정방식에 대해 정리하면 아래 표와 같다.

<표3. 정책효과 측정방식 구분>

구분	내용
조건부가치평가법 (CVM)	가상적인 상황에 대한 개인의 지불의사 금액을 조사하여 대상의 화폐가치를 추정하는 방법
비용편익분석	여러 대안 중 가장 효과적인 대안을 찾기 위해 각 대안이 초래할 비용과 편익을 비교·분석하는 기법
회귀분석	매개변수 모델을 이용하여 통계적으로 변수들 사이의 관계를 추정하는 분석방법
논리모형	정책프로그램의 요소들과 정책이 해결하려고 하는 문제들 사이의 논리적 인과관계를 ‘투입-활동-산출-결과’로 도식화해 분석하는 방식
델파이기법	미래를 예측하는 질적 예측 방법의 하나로, 여러 전문가들의 의견을 되풀이해서 모으고, 교환하고, 발전시켜 미래를 예측하는 방법
시나리오기법	정책 후 상황에 대한 단편적 예측이 아니라 복수의 미래를 예측하고 시나리오로 분석하는 방식
중요도-성취도 분석	재화나 서비스를 경험한 이용자에게 중요도와 만족도에 대해 질문하여 중점 추진방향을 도출하는 방식

제2장에서 살펴본 것처럼 정책효과에 대한 정의, 효과성 평가의 기준, 효과의 유형, 효과의 측정방식은 학자와 접근방식 등에 따라 다르게 나타난다. 이러한 이론적 틀을 기반으로 제3장에서는 실제 정책사례를 통해 정책효과 유형을 분류하고, 대안 도출의 과정으로 삼고자 한다.

제3장 정책효과 유형과 사례 분석

제1절 정책효과 유형별 사례

본장에서는 제2장에서 서술한 이론적 내용을 기초로 정책사례별 효과사례에 대해 분석하고 정책효과 유형을 새롭게 정의해볼 것이다.

1. 사례① 성장관리방안과 세종시의 도시스프롤 현상

먼저 정책효과 사례로 첫 번째는 ‘풍선효과’에 대한 내용이다. 풍선효과란 한 쪽을 누르면 다른 쪽이 부풀어 오르는 풍선과 같이 정부가 정책을 통해 규제나 인센티브를 부여했을 경우 의도치 않았던 다른 부분에서 문제가 발생하는 것을 뜻한다. 풍선효과의 대표적인 개발정책으로는 ‘세종시의 개발과 도시스프롤 현상’이 있다.

세종시는 2012년 출범 후 소규모 개발, 쪼개기 개발 등으로 인한 기반시설의 한계 등의 문제가 지속 발생하였다. 이에 세종시는 2016년 세종시 인근의 6개 관할지역을 전국 최초로 성장관리방안 수립지역으로 지정했다. 이후 2020년 5개 지역을 추가 지정하여 세종시 동 지역을 제외한 전체 읍·면 지역이 성장관리방안 수립지역으로 지정되었다. 이는 세종시가 국가 주도하에 신도시를 계획적으로 개발하고 있지만 주변 지역은 국내 최초로 성장관리방안 수립지역으로 지정될만큼 난개발이 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 또한 세종시 주변 읍·면 지역이 모두 성장관리방안 수립지역으로 지정되었다는 것은 도시 외곽주변의 난개발이 성행하는 도시스프롤 현상이 세종시 인근 전역에 퍼졌음을 확인할 수 있다. 여기서 도시스프롤 현상이란 도시의 성장 과정에서 나타나는 것으로, 도시 성장의 영향을 받아 외곽지역으로 저밀도의 무계획적 개발이 이루어지는 것을 뜻한다.

성장관리방안 제도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도입된 것으로, 난개발을 방지하기 위한 건축물 용도제한, 용적률, 건축물의 배치·형태·색채 등을 제한하는 토지이용 관련 규제이다. 성장관리방안 수립지역으로 지정받은 지역은 개별적인 개별행위가 불가능하며 토지이용에 대한 규제를 받게 된다.

세종시는 행복도시의 개발이 주변지역의 난개발과 도시스프롤 현상으로 이어지자 2020년까지 총 11개의 성장관리방안 수립지역을 지정하여 토지이용에 대한 규제를 하고 있다.

차은혜·이석희(2020: 15)는 정책의 풍선효과의 일환으로 세종시의 토지이용규제가 도시스프롤의 원인으로 작용했다고 분석한다. 행복도시는 지역 전체가 지구단위계획구역으로, 총 6개 권역과 23개 수립단위로 계획되어 있다. 이중 주거용지가 공급된 12개 구역¹⁾을 보면 계획된 용지에 다가구주택 신축이 허용되지 않았다. 또한 용적률의 경우 ‘세종시 도시계획 조례’ 상 최고 용적률은 100%이나, 행복도시의 지구단위계획에 따른 용적률은 80%였다. 또한 행복도시 토지이용규제로 소규모 상업용지 공급 제약 등의 제한사항이 있어 외곽도시의 도시스프롤 현상에 밀접한 영향을 미쳤다.

행복도시의 토지이용규제에 대해 회귀분석하여 비교한 결과, 행복도시의 용적률 강화, 다가구주택 불허, 근린생활시설 입지 규제가 행복도시 내에 입주 가능한 용지가 있음에도 인근 지역의 개발을 촉진한 풍선효과가 있는 것으로 확인되었다. 특히 세종시 출범(2012년) 전 후의 다가구주택과 근린생활시설 신축비율을 비교하면 세종시 인근 장군면의 경우 출범 후 신축비율이 각각 무려 400%, 176%에 달해 행복도시의 개발규제가 인근지역의 개발에 상당수의 영향을 미쳤음을 확인할 수 있다.

이뿐 아니라 연구에서는 총 2차에 걸쳐 행복도시 토지이용규제에 따른 풍선효과의 상관관계에 대해 회귀분석하였고 그 결과는 아래와 같다.

1) 1생활권 5개 구역(1-1, 1-2, 1-3, 1-4, 1-5), 2생활권 3개 구역(2-1, 2-2, 2-3), 3생활권 3개 구역(3-1, 3-2, 3-3), 4생활권 1개 구역(4-1)

<표4. 토지이용규제와 변수간 상관관계 회귀분석>

구분	변수		MODEL1 (단독주택 신축)	MODEL2 (다가구주택 신축)	MODEL3 (근린생활시설 신축)	MODEL1 (신축 중 다가구주택 비율)
1차	풍선 효과	행복도시 토지이용 규제 영향여부	152.124	20.731	71.356	9.758
2차			91.289	4.021	36.137	8.006

출처: 차은혜·이석희(2020: 17-18)

세종시의 도시스프롤 현상은 도시의 성장보다 세종 중심권역의 토지이용규제에 의한 풍선효과에서 기인한 것임을 확인할 수 있다. 이는 국가 주도의 계획적인 신도시 개발이 오히려 주변 지역의 난개발을 부추기는 것이다.

따라서, 해당 정책사례에서 도출할 수 있는 결론은 도시 계획적 측면에서 주변지역의 난개발을 방지하고 계획적인 개발을 유도하는 토지이용제도를 도심과 인근지역 간의 관계를 종합적으로 고려해야한다는 점이다.

또한 이를 정책효과 유형 측면에서 검토하면 본 사례는 정책설계 당시에 정책목표로 의도하지 않았던 부정효과가 나타난 것이라고 볼 수 있다. 이러한 정책효과를 예방하기 위해서는 정책설계 시 사업구역만이 아니라 영향권에 있는 구역을 종합적으로 검토해봐야 할 것이다.

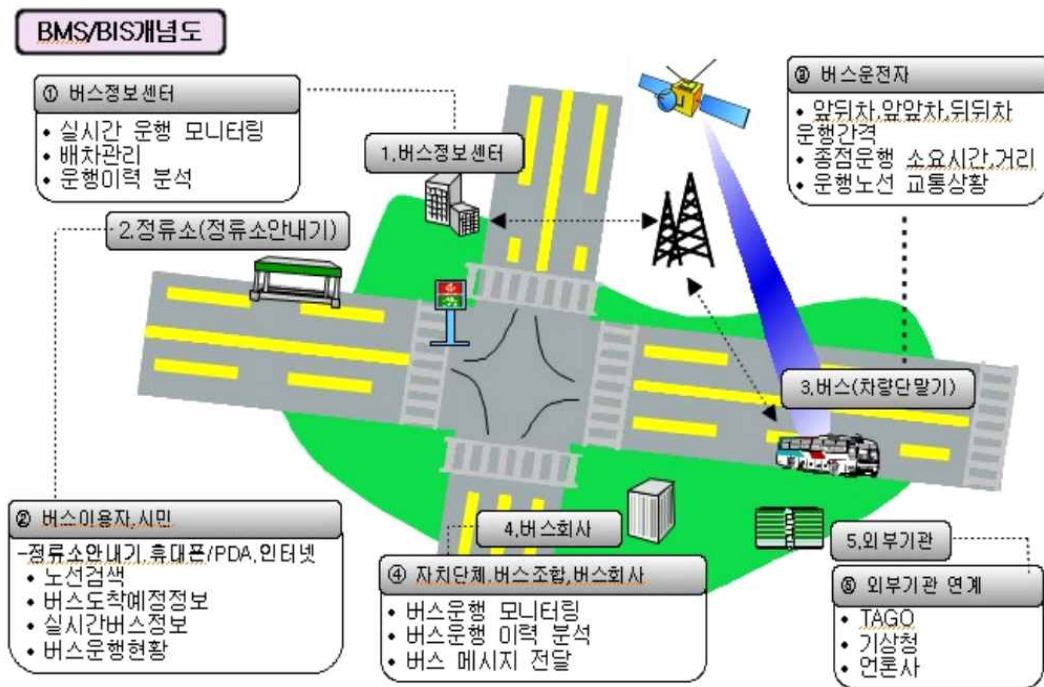
2. 사례② 소비자 중심형 버스정보시스템 구축사업

두 번째 정책사례는 버스정보시스템 구축사업이다. 서울시는 정부 주도하에 실시된 경제개발계획에 따라 비약적인 발전이 이루어졌고, 그 속에서 서울시의 인구는 1960년대부터 약 30년간 5배 이상 증가했다. 그러나 서울시의 대중교통의 발전은 인구 증가속도에 비례하지 않도록 지지부진했고, 이에 서울시의 교통혼잡 문제가 사회에 대두되었다.

따라서, 교통혼잡 문제를 줄이기 위한 정책목적을 갖고 대대적인 대중교통 개편정책이 이루어졌다. 정책의 주 골자는 1) 대중교통의 승용차 대비 경쟁력 강화와 2) 민영화되어있던 버스산업을 준공영제 버스관리체제로 전환하는 것이었다. 버스정보시스템 구축사업은 1)목적의 대중교통의 경쟁력 강화를 위한 정책의 일환이었으며, 해당 정책은 버스사용자의 버스에 대한 인식을 변화시키는 데 가장 비중적인 역할을 한 정책 중 하나로 꼽힌다.

버스정보시스템 구축사업의 목표는 버스의 정시성 향상과 운행질서 개선이었다. 이를 위해 버스운행관리시스템(BMS)²⁾과 버스정보안내시스템(BIS)³⁾을 도입하였고, BMS⁴⁾와 BIS를 이용해 버스 운행에 대한 정보를 제공하였다.

<그림5. BMS/BIS 개념도>



2) BMS(버스운행관리 시스템): 실시간 대중교통 운행관리를 위한 버스종합사령실(BMS센터)를 구축하여 버스 운행관리를 총괄, 위치추적기술을 활용하여 버스운행정보를 수집하고 이를 버스운행 정책자료로 가공하여 운전자, 버스회사, 운전자에게 제공

3) BIS(버스정보안내시스템): 버스위치정보를 수집하여 알고리즘을 사용해 버스도착예정정보로 가공하고 이용자 정보제공 및 유관기관 정보연계로 활용

BMS와 BIS를 활용한 버스정보시스템의 구축은 대중교통의 첨단화와 효율화에 기여했으며, 시간을 서비스 이용의 주요 요소로 인지하는 대중들에게 버스의 경쟁력을 강화하는데 크게 작용하였다. 대중교통은 근본적으로 'door-to-door' 서비스가 아니기 때문에 접근과 출행을 보통 보행 등 저속의 교통수단으로 해야하고, 대중교통 한번의 사용으로 목적지로 연결되지 않아 환승을 해야하기도 한다. 이러한 시간적 구조 속에서는 대중교통의 이동시간에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 차량의 도착시간을 예측할 수 있게 하는 것만으로도 대중교통 사용자가 느끼는 이동시간을 감소시키고 서비스 만족도의 향상을 가져온다. 대중교통 이용자는 실시간으로 제공되는 버스정보를 통해 개인 대기시간을 절감시킬 수 있었으며 이러한 시간을 개인의 만족을 위한 다른서비스에 활용할 수 있다. 즉, 서비스 이용자의 개인적·사회적 편익을 동시에 증진시킬 수 있는 것이다.

또한, 버스정보시스템 구축사업은 '요금통합제'와 연계하여 활용됨으로써 버스의 경쟁력 강화에 크게 기여했다. 요금통합제는 버스-전철간, 버스-버스간 통합해 환승 등을 자유롭게 할 수 있도록 한 것이다. 청량리 등 주요 거점에 버스-전철, 버스-버스 간의 환승을 돕는 환승센터를 설치하였고, 모든 교통관련정보를 통합하여 교통관리센터에서 새롭게 관리했다. 또한 요금통합제는 지불·수금·배분 등의 전체 페이먼트 시스템을 전자화하였고, BIM, BIS를 통한 정보연계가 이루어졌다.

이러한 수요자 중심의 대대적인 대중교통체계 개편사업은 대중교통 사용자의 버스에 대한 인식을 크게 변화시켰다. 실제로 2018년 서울시에서 실시한 이용자 수요조사에 따르면 버스정보이용에 대한 만족도는 평균 70% 이상의 높은 수치를 보였으며, 가장 유용한 정보로는 응답자의 85%가 버스 도착시간을 쏙는 등 시간서비스에 대한 만족도가 크게 향상된 것으로 나타났다.

해당 정책은 버스정보시스템의 구축과 대중교통의 요금통합제의 수단을 통해 의도한 정책목표인 ‘버스의 경쟁력 강화’를 달성했으나, 이외에도 의도하지 않았던 정책의 긍정효과도 나타났다.

대표적인 것은 실시간 버스운행 자료의 수집이 가능해진 것이다. 특히 요금통합제의 경우 환승을 위해 탑승 시 한번, 하차 시 한번 단말기를 터치하도록 되어있어 이전까지는 전혀 자료가 없었던 수요자들의 실제 버스수요와 사용패턴에 대한 자료를 전자적으로 기록할 수 있게 되었다.

이러한 교통패턴에 대한 정확하고 자세한 자료를 활용해 구간별, 시간대별, 노선별 버스에 대한 실제 수요량 등을 파악할 수 있었으며, 교통흐름에 대한 시간적 정보까지 파악할 수 있게 되었다. 이를 통해 버스 등 공급자는 실제 수요를 파악한 맞춤형 버스노선 설정, 버스간격 조정 등을 통해 버스의 서비스를 질적으로 향상시킬 수 있었고, 맞춤형 배차를 통해 수익성 또한 제고시킬 수 있었다. 또한 수요자는 이러한 버스서비스 수준 향상에 대한 만족도가 높아지는 등 연쇄적인 긍정적 상호작용이 이루어졌다.

이 외에도 실시간 버스정보와 사용자 이동패턴의 전자적 수집은 빅데이터의 수집이 가능해졌다는 점에서 서비스업계에 새로운 사업 아이템을 제공했다는 측면이 있고, 사회적으로는 구성원들을 보호하는 국가 치안수준에도 영향을 미칠 수 있었다고 본다. 이동패턴의 확인이 가능하기 때문에 동선에 대한 빠른 파악이 가능하고, 이로써 사회 보호망 구축에도 도움이 되었기 때문이다.

또한 이를 정책효과 유형 측면에서 검토하면 본 사례는 정책설계 당시에 정책목표로 의도하지 않았던 긍정효과가 나타난 것이라고 볼 수 있다. 버스정보시스템 구축 등 수요자중심의 버스체계 개편사업은 버스 경쟁력 강화라는 정책목적 외에도 수요자의 패턴분석과 이동자료의 전자화 등 정책설계 당시 의도한 목적은 아니었지만 사회 전반적으로 긍정적인 효과를 다수 창출했기 때문이다.

3. 사례③ 관광특구 정책

세 번째 정책사례는 관광특구 제도이다. 관광특구 제도는 지역의 관광활성화를 위해 도입된 제도로, 연접한 공간을 관광특구로 지정해 각종 특례를 제공하고, 관광여건을 집중적으로 조성하는 정책이다.

본 정책사례는 의도했던 정책목표가 효과로 이어지지 않았던 것으로 보고 있으며, 이에 대한 내용으로 관광특구의 현황과 문제점을 통해 서술하고자 한다.

관광특구 제도는 「관광진흥법」 제2조 및 제70조, 동법 시행령 제58조, 동법 시행규칙 제64조에 따라 연접한 공간을 ‘관광특구’로 지정해 각종 특례를 제공하고, 관광여건을 집중적으로 조성하는 정책이다. 관광특구로 지정되기 위해서는 외국인 관광객 수 10만명 이상(서울시의 경우 50만명)이어야 하고, 외국인 관광객을 수용할 수 있는 관광인프라(안내, 숙박시설 등)가 갖춰져 있어야 하며, 관광목적과 관련 없는 토지비율이 10%이하이어야 한다. 지정 절차는 관광특구를 지정하고자 하는 지구가 속한 시·군·구에서 각 시·도로 신청하고, 시·도는 문화체육관광부와 사전 협의를 마친 후 시·도에서 관광특구를 지정하는 방식이다. 이러한 특구 지정 권한은 2003년에 지방자치단체에 대한 권한 이양 차원에서 문화체육관광부에서 각 시·도로 이양된 바 있다. 또한 관광특구 제도는 특구로 지정된 후에도 일종의 평가절차가 있는데, 시·군·구에서 수립한 관광특구 진흥계획을 시·도에서 매년 평가하고, 문화체육관광부에서는 3년 단위로 평가하는 형식이다. 앞서 설명한 관광특구 제도를 요약해 정리하면 아래 표와 같다

<표5. 관광특구 제도 개요>

근거	관광진흥법 제2조 및 제70조, 동법 시행령 제58조, 동법 시행규칙 제64조
정의 (목적)	외래 관광객 유치 촉진을 위해 규제 완화 및 특례를 제공하고, 관광여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역

지정 요건	① 외국인 관광객 수 10만명 이상(서울시는 50만명) ② 관광인프라 시설 보유(관광안내시설, 숙박시설 등) ③ 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지비율 10% 미만 ④ 1~3에 해당하는 요건을 갖춘 지역이 서로 분리되어 있지 않을 것
지정 절차	시·군·구에서 시·도로 신청→시·도가 문체부와 사전 협의(30일 이내) → 시·도에서 관광특구로 지정
사후 관리	시·군·구에서 진흥계획 수립·시행→시·도에서 진흥계획 집행상황 평가 (1년 단위)→문화체육관광부에서 관광특구 평가(3년 단위)

다음은 관광특구 제도의 정부 지원 현황과 혜택에 대해 알아보았다. 관광특구로 지정되었을 경우의 주된 혜택으로는 재정적 지원과 타법률 특례로 대표된다. 먼저 재정적 지원은 크게 3가지로 나누어진다. 관광개발기금을 통한 용자 지원과 ‘관광특구 활성화 지원사업’을 통해 지원하는 국고보조금 지원, 보통교부세 산정에 대한 인센티브 혜택이다. 관광진흥개발기금 용자지원은 문화·상가시설 등을 신축할 때 지원하는 시설자금과 여행업, 카지노업 등의 업체를 운영할 경우 지원하는 운영자금을 통해 지원하고 있다. 이러한 관광진흥개발기금을 통한 용자지원은 2020년 기준 총 1,000억원까지 선정이 가능하다.⁵⁾

다음은 국고보조금 지원이다. 국고보조금은 문화체육관광부의 ‘관광특구 활성화 지원사업’ 예산을 통해 지원되고 있으며, 매년 지방자치단체 공모를 통해 지원대상 사업을 선정하고, 사업비를 지원하는 형식으로 이루어진다. 이러한 국고보조금 지원사업은 2008년부터 2020년까지 총 430억원이 지원되었으며, 매년 약 9억원 정도를 편성하여 보조금 형식으로 지방자치단체에 교부되고 있다.⁶⁾

마지막 재정적 지원은 보통교부세 인센티브 혜택이다. 「지방교부세법 시행

5) 문화체육관광부의 관광진흥개발기금운용계획 참고

6) 문화체육관광부의 예산설명자료 참고

규칙」 제4조제2항 별표2에 따라 보통교부세 산정 시 해당지역에 속해있는 관광특구의 면적도 평가기준으로 활용토록 되어있어, 관광특구로 지정될 경우 보통교부세 산정에 유리하게 작용될 수 있다.

이 외에도 관광특구 제도의 타법률 특례 지원이 있으며, 특례 지원은 관광특구로 지정될 경우 타법률에서 규제하는 사항에 대한 특례를 적용받는 것으로써 옥외광고물 완화, 지구단위계획 지정 등이 있다.

국내 관광특구는 현재 기준으로 13개 시·도에 총 34개소가 지정되어 있으며, 시·도별 현황으로는 다음과 같다.

<표6. 관광특구 시·도별 지정 현황7)>

서울(7)	부산(2)	경기(5)	충북(3)	전북(2)	경북(4)	제주(1)
명동남대문 북창 이태원 종로· 청계천 동대문 잠실 강남 홍대	해운대 용두산 ·자갈치	동두천 평택시 송탄 고양 통일동산 수원화성	수안보 속리산 단양	무주 구천동 내장산	경주 문경 백암온천 포항 영일만	제주전역 (부속도서 제외)
	인천(1)	강원(2)	충남(2)	전남(2)	경남(2)	
	월미	설악 대관령	아산온천 보령 해수욕장	구례 목표	부곡온천 미륵도	
	대전(1)					
유성						

위 표와 같이 국내의 관광특구는 지역으로 구분되어 전국에 분포되어있으며, 위치를 특정하여 관광특구로 지정하고 특구로써 관리되고 있는 상황이다.

이러한 관광특구는 의도했던 정책목표와 달리 사업 효과성 측면에서 여러 문제점들을 보이고 있다.

7) 문화체육관광부 발표자료 '관광특구 지정현황(2022.5월기준) 참고

먼저, 관광특구 제도의 관광활성화 효과가 미미하다는 점이다. 관광활성화 효과는 특구마다 관광객 수 집계방식 등이 상이해 종합적 평가가 어려운 관계로 대표적으로 전라북도 내의 관광특구 사례를 통해 일부 확인하였다. 다만, 이는 특구 전반에 대한 조사 내용이 아닌 전라북도 특구에 한정된 내용으로, 전체적인 효과를 재단하는 내용은 아님을 미리 밝힌다.

관광특구 한국문화관광정책연구원에서 조사한 자료(한국문화관광정책연구원, 2002.)에 따르면, 특구 지정 후 전북지역 관광특구 방문객 추이를 보면 무주의 경우 관광객 방문 수가 연평균 3.21% 증가했으나, 정읍의 경우 오히려 연평균 9.4%나 감소한 것으로 나타났다.

<표7. 관광특구 지정 후 연도별 관광객 방문 추이8>

특구명	구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	평균
무주 구천동 (단위:천명, %)	내국인	-	2,416	2,765	2,716	2,716	2,748	3.22
	외국인	-	24	10	16	16	26	2.00
	소계	-	2,440	2,775	2,732	2,732	2,774	3.21
정읍 내장산 (단위:천명, %)	내국인	1,135	995	765	693	688	705	-9.52
	외국인	4	4	2	2	2	7	11.19
	소계	1,139	999	767	695	690	712	-9.40

또한, 전북연구원에서 최근 조사한 전북지역 관광특구의 2017년~2021년 관광객 방문 추이에서도 무주 특구는 연평균 -16.11%, 정읍 특구는 연평균 -5.92%의 관광객 감소 현상이 나타났다.9)

다음은 관광특구 제도가 지역경제성장에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 점이다. 이는 관광특구 제도가 지역경제성장에 얼마나 영향을 미치는지에 대해 관련 논문을 통해 확인하였다. 특구정책의 지역경제활성화 효과에 대해 분석한 논문(이석환·여차민, 2015)의 내용이다. 해당 논문에서는 관광특구,

8) 한국문화관광정책연구원(2002). 관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안 연구

9) 김형오. (2022). 전라북도 관광특구 활성화 방안.

지역특화발전특구, 경제자유구역 등 총 8가지의 특구를 종합해 지역경제 활성화에 미치는 효과를 분석하였다. 유형별 특구제도를 설명변수로 하고 인구, 인구밀도, 총지출, 1인당 총지출, 재정능력, 소득수준을 통제변수로 하여 종속변수인 사업체수, 사업체수 종사자수, 자체수입에 미치는 영향을 분석하였다(이석환·여차민, 2015). 논문에서는 국가통계포털과 정부자료 등을 활용해 특구정책별로 지역경제성장에 미치는 영향을 통계적으로 분석하였는데, 이중 관광특구의 내용만 발췌하면 아래와 같다.

<표8. 통계 분석결과¹⁰⁾>

종속변수	회계변수(표준오차)	자료원
사업체수	-0.0082(0.0250)	국가통계포털
인구 천명당 사업체수	-0.0103(0.0265)	국가통계포털
종사자수	-0.0378(0.0196)	국가통계포털
인구 천명당 종사자수	-0.0361(0.0199)	국가통계포털
자체수입	-0.0444(0.0857)	행정안전부 재정고
1인당 자체수입	-0.0334(0.0812)	행정안전부 재정고

위 표의 통계 분석결과를 보면 관광특구는 사업체수, 종사자수, 자체수입 등 지역경제 활성화를 나타내는 종속변수들에 모두 음의 효과를 가져오는 것을 알 수 있다. 관광특구 제도는 사업체수를 평균적으로 약 -0.82% 감소시켰고, 종사자수는 -3.7%, 자체수입은 -4.44%의 감소효과를 나타냈다.

앞서 살펴본 것은 관광특구 제도의 현황과 정책효과 측면에서의 문제점이다. 관광특구 제도는 지역의 관광 활성화의 목적에서 도입되었지만 여러 연구결과를 종합해보면 지역의 관광객 유입과 지역경제 성장에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있다.

10) 이석환, & 여차민. (2015). 특구정책의 지역경제활성화 효과. 한국정책과학학회보, 19(1), 59-85.

「관광진흥법」에서는 관광특구를 ‘외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광활동과 관련된 서비스·안내 체계, 홍보 등 관광여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 규정하고 있다. 이처럼 관광특구의 당초 정책설계 목표는 외국인 관광객의 유치 활성화였지만 외국인 관광객 유치 효과가 미미할 뿐 아니라 총 관광객 수와 지역경제 활성화에도 두각을 드러내지 못하고 있다.

이를 정책효과 유형 측면에서 검토하면 본 사례는 정책설계 당시에 정책목표로 의도했던 결과가 도출되고 있지 않은 사례로 볼 수 있다. 외국인 관광객 활성화라는 정책목표가 정책내용은 물론 정책효과에도 두드러지게 드러나고 있지 않기 때문이다.

4. 사례④ 전주시 한옥마을 도시재생 정책

네 번째 정책사례는 전주 한옥마을 도시재생 정책이다. 전주 한옥마을 도시재생정책은 당시 도시재생 정책 관련 대통령 업무보고에서 소개될 정도로 국내 도시재생 정책 중 대표적인 성공사례로 뽑히는 정책이다. 본 절에서는 전주시 한옥마을 도시재생 정책의 내용과 정책성과에 대해 간략히 서술하고자 한다.

한옥마을은 1999년 전주시가 ‘한옥마을 조성사업’에 착수하며 시작됐다. 이를 위해 2002년 ‘한옥 개·보수비 지원 조례’를 제정하였고, 2003년에는 한옥마을 조성을 위한 종합계획을 수립했다. 이후 10년 간 총 1,300억원을 투입해 한옥들을 정비하고, 마을 안의 도로와 골목, 시설을 보수하고 단장했다. 또한 박물관, 문화관 등 공공시설도 건립했다.

한옥마을의 재건은 과거부터 존재했던 역사적 건축물도 큰 역할을 했다. 1410년 지어진 경기전, 1908년 전통성당, 조선시대 교육기관인 400년 전통의 전주향교, 조선시대 시인 이이의 생가로 유명한 전주 이목집 등이 마을 곳곳에 자리잡고 있었다. 이러한 역사적 건축물들은 옛스러움에서 느낄 수 있는 편안함을 주었다. 이외에도 한옥마을의 재건을 위한 정책적 노력은 더 있었는데 한옥마을 어디서나 관광객들이 즐겁게 체험할 수 있도록 체험행사장을 곳곳에 배치했다.

또한 맛의 고장 전주를 상징하는 음식을 활용하여 한옥마을 거리에 길거리 음식과 같은 즐길거리도 추가 조성했다.

<표9. 전주 한옥마을 조성사업 추진현황¹¹⁾>

구분	사업명	시기
한옥마을조성계획 수립	-전통문화구역 계획 수립	2000~2011
전통문화거리 경관조성 및 기반시설정비	-태조로 개설 -주차장 조성 -테마관광로 사업 -오목대정비 사업 -은행로 확장사업 -야간경관조명사업 -문화적 경관정비사업 -간판정비사업 -문화적 경관정비사업(경기전동측) -문화적 경관정비사업	2000~2002 2003~2010 2004~2008 2004~2007 2004~2008 2005~2007 2007~2010 2007~2008 2010~2011 2011~2012
공공문화 시설건립	-전통문화센터 건립 -공예품 전시관 건립 -전통술박물관 건립 -한옥생활체험관 건립 -민속장터 조성 -전주명품관 건립 -젊음의 광장 건립 -관광안내소 건립	2000~2002 2001~2002 2001~2002 2001~2002 2001~2002 2001~2002 2003~2004 2004~2005

11) 전주시, '전주 전통문화구역 제1종 지구단위계획 결정(변경)', 2009

	-최명희 문화관 건립 -테마민박 등 건립(설예원 등) -술박물관 증축 및 개선 -전통한옥 건립(고택, 동헌 이축) -한지장 및 문화시설 보수 -3대문화관 건립(소리, 부채, 완판본) -국악방송국 건립 -전통한옥체험 홍보장	2005~2006 2004~2005 2004~2008 2007~2007 2007~2009 2007~2008 2008~2009 2010~2011
한옥 등 민간건축물 정비	-전통한옥지구 매수청구 -한옥수선 등 보조금 지원	2003~2009 2002~2011

한옥마을 조성사업의 정책성과는 관광객 증가추이를 통해 손쉽게 확인 가능하다. 관광객 집계가 처음 시작된 2002년 당시 한옥마을의 관광객은 약 31만명에 불과했다. 하지만 2008년 도시재생사업이 마무리된 후에는 관광객이 130만명으로 수직 상승했으며, 2010년은 328만명, 2012년은 493만명, 2014년은 593만명으로 가파른 증가세가 지속 유지되고 있다. 2016년은 1,064만명으로 최초로 천만명을 돌파했고, 2022년은 1,129만명, 2023년은 1,536만명을 돌파하며 역대 최고를 기록했다.

<표10. 전주 한옥마을 관광객 현황¹²⁾>

(단위: 만명)

연도	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020*	2022	2023
계	130	350	493	593	1,064	1,054	681	1,129	1,536

* 2020년은 코로나19 영향으로 전국적 관광객 감소현상

이처럼 한옥마을 조성사업은 관광객 증가 추세만 보더라도 단적으로 굉장히 큰 정책적 성과를 얻었음을 판별 가능하다. 2002년, 31만명에 불과했던 관광객 수는 한옥마을 조성사업이 완료된 후 130만명으로 5배 가량 증가했으며, 증가세가 지속되며 현재는 1,536만명으로 이전보다 50배 이상 대폭

12) 전주시, '전주한옥마을현황'

상승했다.

따라서 한옥마을 조성사업은 당초 정책목표인 한옥마을 관광활성화가 정책 효과로 이어졌음을 확인 가능하다.

이를 정책효과 유형 측면에서 검토하면 본 사례는 정책설계 당시에 정책목표로 의도했던 결과가 도출된 사례로 볼 수 있다. 한옥마을의 관광객 활성화라는 정책목표가 정책내용은 물론 정책효과에도 두각을 보이고 있다.

제2절 정책효과 유형

본장에서는 제1절에서 확인한 정책효과 유형별 사례를 바탕으로 정책효과 유형을 정리해볼 것이다. 앞선 사례들로 알 수 있듯이 정책효과는 다양한 방식으로 나타난다.

세종시의 도시스프롤 현상과 같이 의도하지 않았으나, 부정적인 효과가 나타나기도 하고, 버스정보이용시스템 구축과 요금통합제의 경우처럼 의도하지 않았으나 긍정적인 효과를 얻기도 한다. 반면 관광특구 제도와 같이 의도한 정책의 의도된 효과가 드러나지 않는 경우도 있고, 전주시 한옥마을 도시재생사업처럼 의도된 정책의 의도된 효과가 두드러지게 나타나는 사례도 있다.

이처럼 정책효과는 의도한 정책목표과 실제로 구현되었는지, 구현되었다면 그 정도가 어느정도 되는지에 따라 결정된다.

따라서 정책효과 유형은 2가지 구분기준에 따라 분류 가능하다. 먼저 첫째는 정책효과의 정책의도 포함여부이다. 정책의도가 함축된 정책효과는 주효과이며, 정책의도가 함축되지 않은 정책효과는 부효과이다. 두 번째는 정책효과가 사회에 부정적 또는 긍정적 효과를 미쳤는지에 따라 나뉜다. 정책은 행위의 추진으로 인해 기존 사회현상에 긍정적인 영향을 미칠수도, 오히려 부정적인 영향을 미칠수도 있기 때문이다.

이러한 정책효과 유형에 대해 표로 정리하면 아래와 같다.

<표11. 정책효과 유형>

구분(기준)	정책의도 포함	정책의도 비포함
긍정효과	긍정적 주효과 (ex. 도시재생사업)	긍정적 부효과 (ex. 버스정보시스템 구축)
부정효과	부정적 주효과 (ex. 관광특구)	부정적 부효과 (ex. 성장관리방안)

정책은 국민의 생활에 밀접한 영향을 미치기 때문에 정책 추진에 앞서 정책효과에 대한 분석은 반드시 필요하다. 정책효과는 주효과뿐만 아니라 부효과도 분석해야 할 것이다. 따라서 다음 절에서 서술할 성공적인 도시개발 방안은 도시개발을 위한 몇가지 이슈를 분석하고 이에 대한 대응전략을 제시하여 앞서 살펴본 정책효과 유형들을 활용해 정책효과에 대해 진단해볼 것이다.

제4장 정책 분석

제1절 지방도시의 발전 난제① 기업

본장에서 살펴볼 첫 번째 이슈는 수도권에 비해 입지적으로 매우 불리할 수 밖에 없는 지방에서 도시는 어떻게 기업을 유치하고 발전할 수 있는가이다. 기업의 투자는 일자리로 연결되고, 일자리는 도시정책의 성공에 있어 매우 중요한 요소이다. 하지만 우리나라의 현주소는 수도권의 기업 편중현상의 심각성을 드러내고 있으며, 지방에서의 도시개발은 수도권 기업의 유입을 전제로 해야 발전가능성을 담보할 수 있다.

따라서 본 절에서는 현재 기업의 투자유인을 위한 지방도시들의 투자유인 정책에 대해 분석해보고 대응전략에 대해 고민해볼 것이다.

1. 기업유치를 위한 투자지원제도 현황

우리나라의 지방의 기업에 대한 투자 지원제도는 ‘국가균형발전특별법’ 등을 근간에 두고 각종 세제 혜택, 보조금 지원 등의 지원을 추진하고 있다. 본 내용에서는 우리나라의 투자 지원제도 현황에 대하여 주된 2가지 혜택인 세제 감면과 보조금 지원 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 세제 지원

세제 지원의 주요 내용으로는 법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 관세 등이 있다. 이러한 세제 혜택은 ‘조세특례제한법’에 따른 국세 감면 혜택과 ‘지방세특례제한법’에 따른 지방세 감면 혜택으로 나누어 제공되고 있다. 또한 세제 지원에 대한 내용은 수도권 과밀 억제지역이나 대도시에 입지해있던 공장이 지방으로 이전했을 때 세제를 면제해주거나 감면해주는 ‘인센티브 방식’과 수도권 과밀 억제지역 및 대도시에 사업장을 설치하거나 이전하는 기업에게 과세를 중과세하는 ‘패널티 방식’으로 구성되어 있다.

가. 국세 혜택(1. 법인 등 이전에 따른 혜택, ‘조세특례제한법’)

첫 번째 국세 지원내용은 수도권 등에서 본사 등을 이전하는 기업에게 제공하는 ‘인센티브 방식’이다. 주된 세금 수단은 법인세와 소득세로, 자세한 지원 혜택에 대한 내용은 아래 표와 같다.

<표12. 본사 및 공장이전에 대한 법인세 등 감면혜택>

출처 : 조세특례제한법

구분	본사이전	공장이전	본사이전 양도차익 특례	공장이전 양도차익 특례
법률	조특법 제63조의2	조특법 제63조	조특법 제61조	조특법 제60조
감면 대상	이전 본사에서 발생하는 법인소득	이전 공장에서 발생하는 법인소득	이전 시 발생하는 법인 양도차익	이전 시 발생하는 법인 양도차익

수단	법인세	법인세·소득세	법인세	법인세
감면 내용	7년간 100%, 3년간 50% 감면	7년간 100%, 3년간 50% 감면	양도차익의 일정 금액을 5년간 익금에 분할산입	양도차익의 일정 금액을 5년간 익금에 분할산입

나. 국세 혜택(2. 지역투자 촉진을 위한 특례, ‘조세특례제한법’)

국세의 두 번째 혜택 내용은 창업 등 지역투자 촉진을 위한 특례로, 과밀억제 권역 및 수도권에 입지한 기업에 대한 ‘패널티 방식’으로 사용된다. 주된 수단은 ‘통합투자세액공제’, ‘중소기업 특별 세액감면’, ‘창업중소기업 세액감면’, ‘고용중대기업 세액공제’ 등 총 6가지이며, 이러한 세제 혜택에 대하여 과밀억제권역 및 수도권에 입지한 기업에 대하여는 감면 혜택 등이 축소되는 방식으로 이루어진다.

<표13. 지역 창업 등에 따른 감면혜택> 출처 : 조세특례제한법

구분	근거	혜택	패널티방식
통합투자세액 공제	제24조	기업이 사업용 유형자산에 투자하는 경우 투자액 일부를 세액공제	과밀억제권역은 감면대상 축소
중소기업 특별세액감면	제7조	중소기업 사업장에 대해 기업 규모와 업종에 따라 세액감면	수도권은 감면율 등 축소
창업중소기업 세액감면	제6조	창업중소기업에 대해 세액감면	과밀억제권역은 감면율 축소
고용중대기업 세액공제	제29조의7	상시근로자를 증가시키는 기업에 대해 세액공제	수도권은 세액공 제액 축소
해외진출기업 국내복귀 세액감면	제104조의24	기업이 해외사업장을 국내로 이전·복귀하는 경우 세액감면	과밀억제권역 및 수도권은 감면배제 및 축소
금융중심지 창업기업 감면	제121조의21	금융중심지에서 창업·신설하는 금융업·보험업종의 사업장에 대해 세액감면	과밀억제권역은 감면배제

이 외에도 보다 본격적으로 지역 산업위기에 대한 대응이 필요하다는 정책적 목소리에 부응해 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」을 제정('21년)하고 산업위기대응 특별지역을 지정해 추가적인 세제 혜택을

제공한다. 산업위기대응 특별지역 지정에 따른 국세 혜택으로는 위기지역에서 창업하거나 사업장을 신설하는 기업에 대한 법인세 및 소득세 감면(5년간 100%, 2년간 50% / 조세특례제한법 제99조의9)이 있다.

다. 지방세 혜택(1. 중과세, ‘지방세법’)

첫 번째 지방세 지원내용은 과밀억제권역 및 수도권에 공장이 밀집되는 것을 방지하고 지방으로의 기업을 유인하기 위한 제도로써 과밀억제권역 등에 입지하는 기업에 대한 패널티를 부과하는 ‘중과세’제도 이다. 중과세는 과밀억제권역에 사업장을 신설하거나 이전하는 기업에 대해 취득세 등을 중과세하는 것이다. 이는 법인의 신·증설, 법인 본점의 신·증축, 공장의 신·증설 등의 유형으로 나누어지는데 주된 내용은 아래 표와 같다.

<표14. 과밀억제권역 중과세 제도 내용> 출처 : 지방세법

구분	내용	수단
법인의 설립·설치·전입	법인이 대도시*에서 본점·지점을 설립 등 함에 따라 취득하는 부동산에 대해 표준세율 상향	취득세, 등록면허세
법인 본점의 신·증축	법인이 과밀억제권역에서 본점의 사업용으로 신·증축함에 따라 취득하는 건축물과 부속토지에 대해 표준세율 상향	취득세
공장의 신·증설	공장의 신·증설에 따라 취득하는 사업용 과세물건에 대해 표준세율 상향	취득세, 재산세

* 대도시란 과밀억제권역에서 산업단지를 제외한 지역을 뜻함

라. 지방세 혜택(2. 지방세 감면, ‘지방세특례제한법’)

두 번째 지방세 지원내용은 비수도권 기업에 대한 ‘인센티브 방식’의 세액 감면이다. 주된 세금 수단은 취득세와 재산세로, 자세한 지원 혜택에 대한 내용은 다음과 같다. ❶ 법인의 본점이 지방으로 이전(과밀억제권역→권역밖)할 경우에는 본점용 부동산에 대해 취득세를 면제하고 재산세는 5년간 100%, 3년간 50%를 감면한다. ❷ 공장을 지방으로 이전(과밀억제권역→권

역 밖)할 경우에는 공장용 부동산에 대해 취득세를 면제하고 재산세는 5년간 100%, 3년간 50%를 감면한다.

마. 지방세 혜택(2. 지방세 감면 차등, ‘지방세특례제한법’)

세 번째 지방세 지원내용은 국세의 감면 차등방식과 유사하게 과밀억제권역과 수도권에 입지한 기업에 대한 감면 혜택을 차등적으로 적용하는 ‘패널티 방식’처럼 제공된다. 주요 내용으로는 산업단지 등 개발사업자가 취득하는 부동산에 대해 감면혜택을 제공하는 ‘산업단지 감면혜택’과 창업중소기업에 대해 제공하는 감면혜택, 기업부설연구소에 제공하는 감면혜택 등 3가지 방식으로 지원되고 있다. 대상 혜택 역시 국세 차등과 유사하게 감면혜택을 제공함에 있어 과밀억제권역과 수도권에 입지하는 기업에 대하여는 혜택을 축소하는 방식이다.

<표15. 기업 대상 취득세·재산세 등의 감면혜택> 출처 : 지방세특례제한법

구분	근거	혜택	패널티방식
산업단지 감면	제78조	산업단지·산업기술단지 개발사업자가 취득하는 부동산에 대해 취득세 및 재산세 감면	수도권은 감면율 축소
창업중소기업 감면	제58조의3	창업하는 중소기업이 취득하는 부동산에 대해 취득세 및 재산세 감면	과밀억제권역은 감면배제
기업부설연구소 감면	제46조	기업부설연구소에 직접 사용하기 위해 취득하는 부동산에 대해 취득세 및 재산세 감면	과밀억제권역은 감면배제

바. 지방세 혜택(3. 지역별 감면, ‘지방세특례제한법’)

네 번째 지방세 지원내용은 각 지방자치단체별로 다르게 적용되는 지방세 감면혜택이다. 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 각 지방자치단체는 특정지역 등의 개발을 위해 조례를 통해 감면혜택을 제공할 수 있다. 지방자치단체의 감면조례는 ‘위임조례’와 ‘임의조례’로 나뉘며 위임조례는 지방세특례제한법에 따라 각 지역별로 감면율과 기간 등의 요건을 독자적으로 정할 수 있도록 위임한 것이고, 임의조례는 상위법의 위임 없이 각 지역에서 지정하는

감면혜택이다. 다만 이러한 감면사항은 조례감면 총량제가 적용되어 행정안전부가 정한 지방자치단체별 한도를 넘을 수는 없다. 조례를 통해 적용되고 있는 지역별 지방세 감면 혜택은 아래 표와 같다. 다만 아래의 표는 조례를 통한 감면혜택의 일부만 발췌해 표시한 것이다.

<표16. 조례를 통한 감면혜택> 출처 : 지방세특례제한법, 각 자치단체 조례

구분	지역	혜택
연구개발특구 감면	연구개발특구 시도	연구개발특구가 조성된 지역에 입주하는 기업, 개발사업시행자 등에 대해 취득세 및 재산세 감면
투자진흥지구 감면	새만금, 광주, 제주	투자진흥지구에 입주하는 기업이 취득하는 부동산에 대해 취득세 및 재산세 감면
벤처기업 감면	대구	벤처기업집적시설을 최초로 분양받아 입주하는 자가 취득하는 부동산에 대해 취득세 및 재산세 감면

2) 보조금 지원

보조금 지원제도는 대표적으로 ‘지방투자촉진보조금’을 뜻한다. 지방투자촉진보조금은 「국가균형발전특별법」 제19조에 따라 기업의 입지·설비 투자에 대해 지역별·기업규모별로 투자액의 일정금액을 보조금(국비·지방비 매칭) 형식으로 지원하는 것이다. 지방투자촉진보조금의 지원대상은 지방이전기업(과밀억제권역→지방), 지방의 신·증설 기업(국내기업), 상생형지역 일자리기업, 개성공단기업의 4가지이다. 보조금은 요건에 맞는 기업에 대하여 입지보조금과 설비보조금 형태로 지원된다.

<표18. 지방투자촉진보조금 기본 지원비율> 출처 : 산업부 보도자료

지원비율	대기업	중견기업	중소기업	매칭비율
균형발전 상위지역	(설비) 4%	(입지) 5% (설비) 6%	(입지) 9% (설비) 8%	45:55
균형발전 중위지역	(설비) 6%	(입지) 15% (설비) 8%	(입지) 30% (설비) 10%	65:35
균형발전 하위지역	(설비) 9%	(입지) 25% (설비) 12%	(입지) 40% (설비) 15%	75:25
산업위기 대응지역	(설비) 12%	(입지) 30% (설비) 20%	(입지) 50% (설비) 25%	75:25

지방투자촉진보조금은 위와 같이 균형발전 상·중·하 지역, 산업위기대응 특별지역으로 구분되어 지역별로 상이하게 지원된다. 각 범주별로 구분된 지역명은 산업부에서 ‘지방자치단체의 지방투자기업 유치에 대한 국가의 재정자금 지원기준’을 통해 고시하고 있다. 또한 지방투자촉진보조금을 통해 지원하는 입지보조금은 지방에 신규 투자하는 사업장의 토지매입가액 일부를 지원하는 것이며, 설비보조금은 건설투자비, 기계장비 구입비, 근로환경개선시설 투자비로 지원된다.

지방투자촉진보조금의 지원절차는 지방자치단체가 투자기업을 유치한 후 보조금을 신청하면 산업부는 사업의 적정성 등을 검토하고 위원회 심의를 거쳐 보조금 지원을 결정하는 구조이다.

<그림6. 지방투자촉진보조금 사업 진행절차> 출처: 산업부 보도자료



2. 기업의 지방 이전 및 제도 수혜 현황

다음으로는 앞서 살펴본 지방 투자 지원제도의 효과성을 분석하기 위하여 기업의 본사 입지 현황과 제도(조세 감면 및 보조금 지원)의 수혜 현황에 대하여 서술하고자 한다.

1) 기업의 본사 입지 현황

기업의 지방 이전 현황은 국토연구원의 ‘기업 본사의 지방 이전 최근 동향과 정책 시사점’ 연구보고서(2021년)에 조사된 자료를 통해 살펴보겠다. 아

래 표는 시·도별 본사의 입지 비율을 2009년과 2019년으로 구분해 비교한 자료이다. 표의 내용을 보면 2009년과 2019년의 본사 입지 비율은 큰 차이가 나고 있지 않다는 점을 알 수 있다.

<표17. 시·도별 본사 입지비율(%)¹³⁾>

구분	2009년			2019년		
	전산업	제조업	지식서비스업	전산업	제조업	지식서비스업
서울	34.9	12.0	55.8	31.0	9.9	50.2
부산	6.4	5.5	5.2	6.4	6.0	5.5
대구	3.1	3.2	2.7	3.7	4.1	2.9
인천	4.2	6.2	2.6	4.1	5.5	2.7
광주	2.6	1.9	2.3	2.6	2.1	2.1
대전	3.5	2.3	4.0	2.4	1.8	3.1
울산	1.5	2.3	1.3	1.5	2.1	1.2
세종	-	-	-	0.4	0.5	0.6
경기	20.0	30.4	15.6	21.9	31.7	18.2
강원	2.1	2.1	1.4	2.4	2.1	1.7
충북	3.3	6.4	1.7	2.9	5.4	1.7
충남	3.4	6.5	0.9	3.8	6.7	1.5
전북	2.4	3.0	1.0	2.8	3.1	1.3
전남	3.1	2.9	1.4	3.4	3.0	1.6
경북	4.2	7.2	1.7	4.5	7.0	2.7
경남	4.5	7.8	2.1	5.1	8.5	2.5
제주	0.6	0.3	0.4	1.0	0.4	0.4
수도권	59.1	48.6	74.0	56.9	47.1	71.1
비수도권	40.9	51.4	26.0	43.1	52.9	28.9

2) 기업의 공장 및 본사 이전 현황

기업의 공장 및 본사의 지방 이전 현황은 ‘조세특례제한법’에 따른 공장 및 본사 이전에 따른 세액 감면 신고 법인 수를 통해 간접적으로 확인할 수 있으며, 아래 표는 국토연구원의 ‘기업 본사의 지방 이전 최근 동향과 정책 시사점’에서 발췌한 자료이다.

13) 기업본사의 지방이전 최근 동향과 정책 시사점(국토연구원, 2021)

<표18. ‘조세특례제한법’에 따른 세액감면 신고법인 수(2010~2019년)¹⁴⁾>

항목	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
지역이전 공장에 대한 감면	50	43	56	56	50	57	55	55	54	50
중소기업	44	31	44	40	35	37	36	34	39	37
일반법인	6	12	12	16	15	20	19	21	15	13
지역이전 본사에 대한 감면	115	108	126	106	112	128	105	128	119	110
중소기업	94	88	105	89	92	99	75	95	92	87
일반법인	21	29	21	17	20	29	30	33	27	23

위 표를 보면 수도권에서 비수도권으로의 공장 이전은 2010년부터 2019년까지 평균 54개사, 본사 이전은 평균 110개사가 해당되었음을 알 수 있다.

3) 세제 지원에 대한 수혜 및 부담 현황

앞서 살펴본 기업의 본사 입지와 지방 이전 등 기업의 입지 현주소에 대한 현황 파악에 이어서 세제 지원에 대한 기업의 수혜 및 부담 현황에 대해 알아봄으로써 기업을 지방으로 유인하기 위한 정책(세제분야)이 실효성이 있는지에 대해 자료를 통해 확인해보고자 한다. 이 내용은 행정안전부에서 발표한 ‘지방세통계연감’의 중과세와 감면 혜택 금액의 비교를 통해 알아보았다.

<표19. 법인 및 공장에 대한 지방세 중과세·감면 실적> 출처 : 지방세통계연감

구분	2016	2017	2018	2019
중과세	2,680억	2,530억	3,096억	3,495억
감면	51억	50억	50억	53억

위 표의 내용을 보면 수도권이나 과밀억제권역에 입지한 기업에게 부과하는 중과세 부담액이 지방으로 이전하거나 입지하는 기업에게 제공하는 세제 감면

14) 기업본사의 지방이전 최근 동향과 정책 시사점(국토연구원, 2021)

액보다 월등히 높음을 알 수 있다. 따라서 이러한 세제 혜택에 대한 내용 역시 우리나라의 기업 입지 현주소의 수도권 집중화 현상과 유사한 시사점을 도출할 수 있는 것이다.

또한 이러한 점은 중소기업 법인세 특별세액감면액 현황에서도 쉽게 확인할 수 있었다. 국세청에서 발표하는 ‘국세통계연보(2022)’에 의하면 2021년 기준으로 수도권 본사 소재 중소기업에 대한 세액감면이 법인 수는 전체의 약 52%, 신고금액은 전체의 약 39%를 차지하고 있어 중소기업도 수도권 입지를 여전히 선호하고 있음을 알 수 있다.

<표20. 중소기업 특별세액감면 신고 현황> 출처 : 국세통계연보

구분	신고 현황	
	법인 수(단위 : 수)	신고금액(단위 : 백만원)
서울	44,783(20.5%)	137,857(14.0%)
인천	10,366(4.7%)	34,738(3.5%)
경기	58,955(27.0%)	214,629(21.7%)
수도권 외	104,424(47.8%)	600,659(60.8%)
합 계	218,488(100%)	987,883(100%)

4) 보조금(지방투자촉진보조금) 수혜 현황

지방투자촉진보조금은 2004년 251억 원으로부터 시작해 2020년 기준으로는 3,451억 원으로 거의 매년 지원규모가 증가해오고 있다. 하지만 지원규모와 내용 등이 각 지방자치단체별로 상이하기 때문에 지방투자촉진보조금의 수혜 현황은 권역별로 나누어 살펴보고자 한다. 아래 표는 대기업과 중견기업이 지방투자촉진보조금 수혜를 받은 건수와 비중을 권역별로 구분한 것이다.

<표21. 대·중견기업의 지방투자촉진보조금의 지역별 투자금액 현황¹⁵⁾>

구분	대기업		중견기업	
	금액(백만원)	건수(수)	금액(백만원)	건수(수)
충청권	4,100,602(80.5%)	16(40.0%)	1,121,359(33.6%)	26(27.4%)
호남권	611,103(12.0%)	6(15.0%)	903,839(27.0%)	29(30.5%)
대경권	67,411(1.3%)	11(27.5%)	430,995(12.9%)	16(16.8%)
동남권	202,775(4.0%)	2(5.0%)	351,842(10.5%)	10(10.5%)
강원제주권	113,900(2.2%)	5(12.5%)	533,873(16.0%)	14(14.7%)

위 표에서 두드러지게 나타나는 것은 권역별로 지방투자촉진보조금의 수혜현황을 조사해봤을 때 충청권이 대기업은 투자금액의 80.5%, 투자건수의 40%, 중견기업은 투자금액의 33.6%, 투자건수의 27.4%로 큰 비중을 차지하는 것이다. 따라서 이러한 결과가 시사하는 바는 지방투자촉진보조금의 지원으로 기업의 지방 투자가 권역별로 고르게 이루어지지 않고 있다는 것이다.

3. 지방투자 유인정책의 문제점

1) 기업의 수도권 편중 현상의 유지

앞서 살펴본 기업(본사) 입지 현황, 기업 이전 현황 등을 보면 여전히 기업(본사)의 수도권 집중화가 유지되고 있으며, 제도는 계속 유지되고 있으나 2009년과 2019년의 입지 현황의 차이가 유지되는 것을 알 수 있다. 또한 ‘조세특례제한법’에 따른 기업(본사) 이전의 법인세 감면 신고실적 현황을 보면 평균적으로 매년 110개사 정도의 기업이 본사를 이전하고 있으며, 그중 약 80% 가량이 중소기업에 해당한다. 이러한 현상은 기업의 지방 이전 성과가 그다지 높지 않음을 간접적으로 유추할 수 있다. 또한 공정거래위원회에서 발표한 자료를 토대로 대기업 계열사의 본사 주소지를 분석한 결과 수도권에 위치한 대기업 소속 회사의 비율은 74.1%에 달할 정도로 대기업의 수도권 편중 역시 심각한 상황이다.

15) 지방투자에 따른 지역 생산성 변화와 시사점(산업연구원, 2021)

따라서 이러한 우리나라 기업 투자의 현 주소를 감안해보면 국가의 기업 지방 이전을 위한 정책들이 실제 기업의 지방 투자로 이어지는 성과가 저조함을 알 수 있다.

2) 제도의 효과성 부족

기업의 수도권 편중 현상의 유지는 기업의 지방 유치 정책의 효과성 측면에서도 시사점을 찾을 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 우리나라 지방의 투자유치 유인 정책수단으로는 세제와 보조금이 있다. 세제의 경우 수도권 및 과밀억제 권역에 입지한 기업에게 제공하는 중과세 적용과 지방에 입지한 기업에게 제공하는 세제 감면혜택으로 나뉘어진다. 하지만 중과세와 감면금액의 연도별 현황표에 따르면 거의 매년 감면금액의 10배 이상이 중과세를 적용받는 금액일 정도로 세제 정책의 목표인 균형발전이 효과적으로 이루어지고 있지는 못하다.

또한 지방투자촉진보조금에서도 제도의 효과성 측면에서 미비점을 찾을 수 있다. 지방투자촉진보조금의 경우 각 지방자치단체에서 기업을 유치한 후 기업에 대한 입지·설비 보조금을 지원(국비+지방비 매칭)하는 구조이다 보니 지역별 투자의 편중이 발생할 수 밖에 없다. 따라서 앞서 현황에서 기술한 대·중견기업의 지방투자촉진보조금 현황을 보면 투자금액에 있어 충청권이 약 80%(대기업), 33.6%(중견기업)으로 권역에서 높은 비중을 차지하는 상황이며, 지역별로 투자금액이 고르게 배분되고 있지는 않다. 따라서 이러한 점은 지방권역에서도 상대적으로 열악한 입지에 속하는 지역과 우세한 입지에 있는 지역 간의 차이가 발생하게 되고 효과적인 지역 균형발전 성과를 도출하지 못하고 있는 실정이다.

4. 지방투자 유인정책의 쟁점

앞서 기업의 지방 투자유치를 위한 정책의 현황과 기업 투자의 현주소, 그리고 현황자료를 통해 확인한 문제점에 대해 확인하였다. 요약하자면 현재 우리나라 기업의 지방 유치를 위한 정책은 균형발전에 있어 효과적으로 작용되고 있지는 못하고 있다. 따라서 본 파트에서는 왜 우리나라의 투자 유치전략이 국가 균형발전에 효과적으로 적용되지 못했는지를 확인하고자 한다.

기업의 투자는 공급자와 수요자의 의사가 합치되어야 하는 어려운 의사결정 과정이다. 가장 먼저 의사가 합치되기 위해서는 수요자의 의향을 우선적으로 파악해야한다. 따라서 우리나라의 지방 투자가 원활하게 이루어지지 않은 이유에 대하여는 기업의 투자 결정요인을 파악해보고 쟁점을 도출해보고자 한다.

기업의 투자 결정요인은 이론적 내용과 현실적 내용(설문조사)을 통해 확인해보겠다.

먼저 기업의 투자 결정요인에 대한 이론적 내용이다. 기업의 투자결정이론에 대한 이론적 연구는 많은 학자들에 의해 이루어졌다. 대표적으로는 기대수익에 의한 투자결정이론, 가속도원리 모형이 있다.

기대수익에 의한 투자결정이론은 기업의 투자여부는 기대수익의 크기에 의하여 좌우된다는 것이다. 즉 현재의 투자로 얻을 수 있는 미래의 기대수익 가치에 중점을 두고 투자 여부를 결정하는 것이다. 따라서 이 이론에서는 기업의 수익률, 할인율 등이 투자 결정에 있어 영향을 미치게 된다. 다음으로 가속도의 원리는 Clark(1917)에 의해 개발된 것으로써 산출량(매출액)의 변화가 기업 투자를 결정한다는 것이다. 따라서 투자는 투자에 의한 산출량의 양적인 변화가 일어날 때 투자가 실현된다고 보았다.

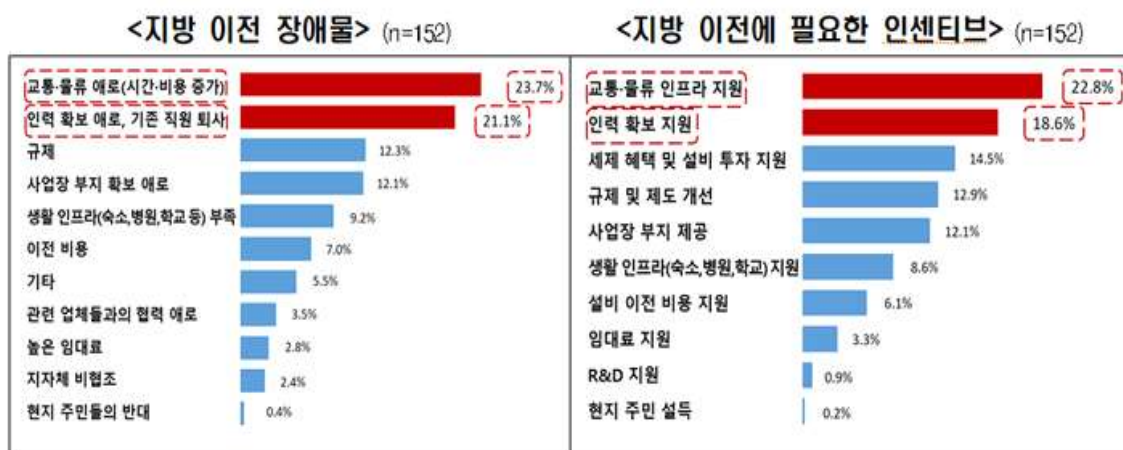
또한 추가적으로 기업의 지방 투자 결정에 있어 중요한 요소인 지리적 측면도 함께 고려할 필요가 있다. 이는 경제지리학의 입지이론을 통해 확인할 수 있었다. Poter(1990)는 기업의 경쟁우위를 결정하는 4가지 요소에 의해 기업의 입지가 정해진다고 보았으며, 4가지 요소는 ❶ 기업의 생산요소(자원, 노동, 인프라 등), ❷ 소비자, ❸ 연관산업(부품 등), ❹ 기업의 구조 및 경쟁관계이다.

Hayter(1997)은 기업의 투자 결정요인을 유·무형적 특징으로 나누어 설명한다. 대표적인 유형적 특징으로는 운송비, 서비스비용 등의 비용과 보조금, 세금 등의 정부정책이 있으며, 무형적 특징으로는 기술인력의 숙련도, 자원의 다양성 등 질적인 측면의 요소들이 존재한다.

정리하면 기업의 투자 결정요인에 대한 이론적 연구는 공통적으로 기업의 투자 결정은 기업의 수익에 의해 결정되며, 입지는 기업의 생산성을 높을 수 있는 지역의 다양한 요소를 고려해 결정된다는 것이다.

다음은 기업 대상으로 전국경제인연합회에서 2022년 실시한 설문조사이다.

<그림7. 지방 이전 관련 설문조사> 출처: 세정일보 보도자료(2022.5.19.)



주 : 지방 이전 장애물 및 인센티브는 우선순위점수(1순위 2점, 2순위 1점) 기준

설문조사 결과에 따르면 응답 기업의 89.4%는 지방으로 이전 계획은 없다고 응답하였다. 또한 지방으로 이전을 했거나 검토 중인 시설은 생산공장(43.8%), 본사(31.3%) 순이었으며 이전 이유로 가장 높은 것은 ‘사업 확대 용이(29.2%)’였다. 또한 지방 이전의 가장 큰 장애물로는 교통·물류의 시간과 비용 증가에 따른 애로점이 23.7%, 인력 확보 문제가 21.1%를 차지했으며, 이전을 위해 필요한 인센티브로는 22.8%가 교통·물류에 대한 인프라 지원, 18.6%가 인력 확보에 대한 지원을 뽑았다.

따라서 기업에 대한 설문조사가 나타내는 바는 기업의 지방 이전에 있어 교통·물류와 인력 확보에 있어서의 수도권과 비수도권 간의 인센티브 제공이 필요하다는 것이다.

5. 해외 정책사례 분석

앞서 기업의 지방 투자유치를 위한 정책의 현황과 기업 투자의 현주소, 그리고 현황자료를 통해 확인한 문제점에 대해 확인하였다. 요약하자면 현재 우리나라의 수도권과 비수도권의 기업투자 편중은 여전히 존재하고 있는 상황이고 세제 및 보조금 지원혜택에 있어서도 효과성 문제가 일부 존재하고 있는 상황이다. 따라서 본 장에서는 기업의 지방투자 유인을 위한 개선사례들에 대해 기술하고자 한다.

1) 프랑스의 투자정책

프랑스는 2020년 1월 국토평등위원회, 산업·수공업 지역 정비 및 재구조화 공공기관, 디지털 기구 등 3개 기관을 통합해 ‘지역결속국가청’이 출범했다. 지역결속국가청은 지역 및 농촌, 도시, 디지털 분야를 통합해 다양한 정책을 추진하고 있다. 특히 지역결속국가청은 기관 명칭에서부터 알 수 있듯이 지역 균형발전을 목표로 하는 곳이며 이를 위해 재정·기술·역량 측면을 망라해 지원한다. 지역결속국가청은 각 지역의 특수성을 고려해 중앙정부의 각종 지원

을 연결하는 단일 창구의 역할을 하고 있다. 즉 지역 균형발전의 컨트롤타워 역할을 수행하고 있는 것이다. 지역결속국가청은 ‘지역주도’, ‘앵제니지 지원(엔지니어링)’, ‘디지털접근’ 이 3가지의 원칙을 갖고 지원정책을 추진하고 있다. 지역주도는 지역마다의 특수성을 고려해 지역이 주도적으로 프로젝트를 해야한다는 것이며, 앵제니지 지원은 기술적·재정적·인적 지원을 아울러 자문하고 연결해 통합적인 지원을 한다는 것이다. 또 디지털 접근은 모든 지역 개발에서 디지털 접근을 적극적으로 반영한다는 뜻이다.

또한 프랑스는 상대적으로 낙후된 지역의 투자 매력도를 높이기 위한 정책으로 ‘낙후지역 지원제도’를 운영하고 있다. 낙후지역 지원제도는 지역발전 보조금 지원대상지역, 농어촌구역, 주거환경 낙후지역, 도시재활구역 등 지역의 성격에 따라 낙후지역을 지정하고 해당 지역에 투자하는 기업은 창업기업과 동일한 수준의 조세감면과 지원을 받을 수 있도록 한다.

이러한 프랑스의 사례에서 확인할 수 있는 바는 기업의 유인정책에 있어 ‘지역의 특수성 확보’와 ‘통합적인 지원’이 필요하다는 것이다.

2) 일본의 투자정책

일본은 ‘기업입지촉진법’을 제정하여 이전기업에 대한 과세특례 및 규제완화, 예산 지원 및 저리 융자 등의 지원 정책을 추진하고 있다. 과세특례 및 규제완화는 기계 등 설비는 15%, 건물은 8%의 특별한 감가상각을 적용하여 과세하고 녹지면적 규제에 대한 권한을 기초지방자치단체에 이양하여 20% 이내의 범위 안에서 지방자치단체가 유연하게 조정할 수 있도록 하였다. 또한 지역의 기업 투자 유치 역량강화와 지원을 위해 전국 10여개 지점에 기업입지지원센터를 설립해 원스톱 서비스가 이루어지도록 하였다.

예산지원 및 저리융자는 기업 공용시설의 사업비를 최대 50%까지 보조해주며 재정적인 인센티브를 제공하는 것이고 투자비용의 절감을 위해 일본 정책금융금고에서 저리로 융자를 제공하고 있다. 이 밖에도 중소기업 신용보증보험 특례, 정부의 채무보증 등 지방투자 유인을 위한 투자지원제도가 다양하게 추진되고 있다.

또한 일본의 기업 투자 유인제도의 운영에서도 특이점을 찾을 수 있었는데 이는 ‘지역산업 활성화 협의회’의 존재이다. 일본은 우리나라와 유사하게 중앙정부에서 기본방침을 정하고, 지방자치단체별로 구성되어있는 지역산업 활성화 협의회에서 세부 운영방안을 수립한다. 이후 이들이 수립한 세부 운영방안은 중앙정부의 동의를 받아 확정된다. 지역산업 활성화 협의회는 해당 지역의 상공회의소, 대학과 연구기관, 전문가 등으로 구성되어 있으며 지역의 기업 투자유치활동 지원, 투자유치 기업 지원금에 대한 재정 집행 의결 등의 역할을 수행한다.

따라서 이러한 일본의 투자정책에서 확인할 수 있는 바는 ‘지방투자 인센티브 제공의 다양화’와 ‘지역을 주축으로 한 중간 거버넌스의 역할’이다.

이처럼 프랑스와 일본의 사례를 통해 도출한 내용은 우리나라 지방 투자정책의 개선을 위한 과제으로써 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있으며 자세한 내용은 다음장에서 기술하고자 한다.

6. 정책효과 유형을 적용한 정책제언

앞서 살펴본 현황과 정책사례를 바탕으로 우리나라 기업투자의 효과성 제고를 위한 개선과제 3가지를 뽑았다. 우선 기업의 지방 이전을 유도하는 투자유인 제도는 정책설계 목적은 ‘국가 균형발전’이다. 하지만 앞 파트에서 서술한 것처럼 여전히 수도권 집중현상이 유지되고 오히려 낙후지역 간 편차가 발생하는 등 ‘부정적 주효과’가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

따라서, ‘부정적 주효과’를 고려한 정책의 개선사항을 고려한 정책제언은 다음과 같다.

1) 지역의 특수성 확보 필요

프랑스의 지역결속국가청의 지원 원리처럼 기업의 지방투자에 있어서도 각 지역의 특색을 파악하고 기업에의 맞춤형 지원이 가능하도록 지역 주도로 지역의 특수성을 확보하기 위한 전략이 필요하다.

2) 정책 효과성 제고를 위한 패키지 지원 필요

우리나라는 주된 지방의 투자 인센티브로써 세제 혜택과 보조금 지원이 있다. 하지만 프랑스와 일본 사례를 보면 각 국가에서는 예산적 지원 외에도 저리융자, 컨설팅 등 지방에의 기업 유치를 위한 다양한 정책을 통합적으로 제공하고 있다. 이러한 점 또한 우리나라 정책의 개선과제로써 고민해볼 필요가 있으며 이를 위해서는 어떠한 정책들이 패키지 형식으로 지원되면 효과적일지에 대해서도 함께 연구해야 할 것이다.

3) 지역을 주축으로 한 중간 거버넌스의 역할 필요

우리나라는 중간 거버넌스의 역할이 다소 미미한 상황에 있다. 정책 추진에 있어 형식적으로 구성하는 경우가 대다수이다. 하지만 일본의 경우 주체적인 역할을 갖춘 ‘지역산업 활성화 협의회’가 중간 거버넌스의 역할을 톡톡히 해주고 있다. 중간 거버넌스는 정책 설정 단계에 있는 지역과 인접한 조직이라는 점에서 중간 거버넌스의 역할이 무엇보다 중요하다. 따라서 우리나라도 기업의 지방투자를 유인하기 위한 제도를 설계함에 있어 중간거버넌스와 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 함께 고민해봐야 할 것이다.

제2절 지방도시의 발전 난제② 재정

본장에서 살펴볼 두 번째 이슈는 지방에서 도시는 어떻게 재정적·경제적 특권을 부여해 수도권에 대응해 개발할 수 있는가이다. 본 절에서는 이러한 목적에서 도입된 제도 중 하나인 ‘경제특구’에 대해 살펴볼 것이다.

1. 특구의 배경과 목적

우리나라에서 지역균형발전을 위한 전략 중의 하나가 바로 ‘특구제도’이다. 경제특구는 특정 지역에 경제 활성화를 목적으로 다른 국내 지역과 달리 특별한 법규 및 제도로 경제활동을 보장하는 지역을 뜻한다. 즉, 특구제도는 지역경제 활성화를 위해 지역적으로 불리할 수밖에 없는 공간에 그 지역만의 특별한 혜택을 제공해주고, 기업을 유인하기 위한 전략이라고 볼 수 있다.

이러한 지역발전을 위한 특구제도는 이번 정부의 국정과제에도 다양한 모습으로 반영됐다. 기회발전특구와 교육자유특구, 새만금 국제투자진흥지구 등이 지역에 혜택을 제공하는 특구제도와 유사한 성격인 것으로 보인다. 먼저 기회발전특구는 산업통상자원부에서 추진하는 사업으로, 비수도권에 지방자치단체와 기업 간의 협의로 지정해 특구로 이전하는 기업과 직원에게는 법인세와 소득세 등의 세제혜택을 제공한다. 교육자유특구는 교육부의 사업으로, 특구 내 학교는 다양한 교육활동을 할 수 있도록 규제를 대폭 완화하며 재정지원을 제공한다. 새만금 국제투자진흥지구는 글로벌 기업투자를 촉진하고, 새만금 개발 사업을 가속화하기 위해 새만금개발청에서 추진하는 사업으로, 입주기업에 대한 법인세 감면 등 다양한 인센티브를 제공할 예정이다.

하지만 이러한 지역 특구제도는 ‘효과성’과 ‘효율성’의 측면에서 지역 균형발전에 얼마나 긍정적인 영향을 미쳤는지에 대한 종합적인 연구는 아직 부족한 것으로 보인다. 따라서 본 절에서는 다양한 특구제도의 종합적인 현황

을 파악해보고, 특구제도의 지역균형발전 효과성 제고를 위해서는 어떠한 노력을 해야 하는지에 대해 개론적으로 살펴보고자 한다.

2. 국내 특구현황

1) 특구 지정현황

인천상공회의소에서 2020년 조사한 국내 경제특구 현황은 현행 법률로 지정할 수 있는 경제특구는 50개로 파악되었으며, 특구의 지정이 가능한 관련 법률은 44개였다. 이러한 법령 등에 따라 지정된 경제특구는 39개로(11개 특구는 근거는 있으나 미지정), 지역으로 구분했을 때 전국적으로 총 748개 지구로 지정되어 있었다. 경제특구 및 지정 지구 현황에 대해 인천상공회의소에서 조사한 상세한 자료는 아래 표와 같다.

<표22. 경제특구 및 지정지구 현황>

	경제 특구명	지구개	비율		경제 특구명	지구개	비율
1	경제자유구역	29	3.9	26	산업기술단지(테크노파크)	19	2.5
2	국제과학비즈니스벨트	6	0.8	27	석재산업진흥지구	-	-
3	국제자유도시	1	0.1	28	수산식품클러스터	-	-
4	새만금사업지역	1	0.1	29	수소특화단지	-	-
5	외국인투자지역	112	15.0	30	국가시범도시	2	0.3
6	자유무역지역	14	1.9	31	스마트규제혁신지구	-	-
7	동계올림픽특구	11	1.5	32	스마트도시특화단지	10	1.3
8	관광특구	32	4.3	33	국가식품클러스터	1	0.1
9	국가혁신융복합단지	59	7.9	34	아시아문화중심도시	1	0.1
10	정보화선도사업거점지구	-	-	35	에너지산업융복합단지	2	0.3
11	국제회의도시	11	1.5	36	해양박람회특구	1	0.1
12	국제회의복합지구	3	0.4	37	연구개발특구	30	4.0
13	규제자유특구	14	1.9	38	우수외식업지구	18	2.4
14	지역특화발전특구	196	26.2	39	공동집배송센터개발지구	-	-

15	기업도시	4	0.5	40	접경특화발전지구	-	-
16	농촌융복합산업지구	13	1.7	41	투자선도지구	17	2.3
17	도시재생혁신지구	18	2.4	42	문화도시	7	0.9
18	도시형소공인집적지구	25	3.3	43	첨단의료복합단지	2	0.3
19	첨단과학기술단지	-	-	44	국가축산클러스터	-	-
20	해양관광진흥지구	-	-	45	폐광지역진흥지구	7	0.9
21	말산업특구	14	1.9	46	항공우주산업특화단지	1	0.1
22	문화산업진흥지구	11	1.5	47	해양산업클러스터	2	0.3
23	물산업 실증화시설 집적단지	1	0.1	48	해양치유지구	-	-
24	벤처기업육성촉진지구	26	3.5	49	혁신도시	10	1.3
25	신기술창업집적지역	16	2.1	50	환경산업연구단지	1	0.1
				합 계		748	100

출처 : 전국 경제특구 및 인천지역 현황(2020년, 인천상공회의소)

위 표와 같이 국내의 경제특구는 748개가 있으며, 그 중 지역특화발전특구가 가장 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 다음으로는 시·도별 경제특구 및 지정 지구 현황이다.

<표23. 시·도별 경제특구 및 지정 지구>

N O	시·도	특구		지구		N O	시·도	특구		지구	
		개	비율 (%)	개	비율 (%)			개	비율 (%)	개	비율 (%)
1	인 천	13	26.0	18	2.4	10	강 원	20	40.0	63	8.4
2	서 울	10	20.0	35	4.7	11	충 북	18	36.0	46	6.1
3	부 산	21	42.0	40	5.3	12	충 남	18	36.0	65	8.7
4	대 구	16	32.0	38	5.1	13	전 북	21	42.0	56	7.5
5	광 주	14	28.0	26	3.5	14	전 남	19	38.0	80	10.7
6	대 전	14	28.0	27	3.6	15	경 북	20	40.0	73	9.8
7	울 산	9	18.0	22	2.9	16	경 남	18	36.0	47	6.3
8	세 종	5	10.0	9	1.2	17	제 주	15	30.0	24	3.2
9	경 기	18	36.0	79	10.6	전체(합계)		50	100.0	748	100.0

출처 : 전국 경제특구 및 인천지역 현황(2020년, 인천상공회의소)

위 표에 따르면 전국의 748개 경제특구는 시·도별로 개수 및 비율이 유사하게 배분되어있음을 알 수 있다. 또한 한 개의 시·도에 지정되어있는 특구가 평균적으로 15개 이상이었으며, 지구 또한 평균 40개를 웃돈다. 전북지역만 보더라도 전북지역은 총 14개의 시·군이 있으나, 그 중 지정된 특구는 21개나 되며, 심지어 지구는 56개나 된다.

2) 전북지역의 특구 현황

위에서 나열한 경제특구 및 지정지구 중 전북지역에 지정된 것을 선별하면 다음의 표와 같다. 아래 표는 위에서 나열한 경제특구 및 지정지구 현황을 2022년 현재 기준으로 재확인한 결과이다.

<표24. 전북지역 경제특구 및 지정지구 현황>

	경제 특구명	소관부처	근거법	지정지역	면적 (km ²)	비고
1	새만금지역	새만금청	새만금사업법	새만금지역	409	
2	외국인투자지역	산자부	외국인투자법	익산부품산단	0.32	단지형
				국가식품산단	0.12	단지형
3	자유무역지역	산자부	자유무역지역법	김제	0.99	산업단지형
4	관광특구	문체부	관광진흥법	무주, 정읍	11.06	
5	국가혁신융복합단지	산자부 등	국가균형발전법	전북지역 (4개 유형)	14.8	
6	규제자유특구	중기부	지역특구법	전북친환경자동차	-	산업 지정
7	지역특화발전특구	중기부	지역특구법	14개(순창장류산업 등)		
8	기업도시	국토부	기업도시법	무주(관광레저형)	7.67	
9	농촌융복합산업지구	농식품부	농촌융복합산업육성법	6개(순창, 장수 등)	-	단년도 선정
10	도시재생혁신지구	국토부	도시재생특별법	3개(군산, 부안 등)	-	인정사업
11	도시형소공인집적지구	중기부	도시형소공인지원특별법	순창		
12	말산업특구	농식품부	말산업육성법	5개(장수, 익산 등)	3,195	

13	문화산업 진흥지구	문체부	문화산업진흥 법	전주 중노송동	-	
14	벤처기업육성 촉진지구	중기부	벤처기업 육성법	전주 팔복동, 장동	0.85	
15	신기술창업 집적지역	중기부	벤처기업육성 법	군산		
16	산업기술단지 (테크노파크)	중기부	산업기술단지 지원특례법	전주 팔복동	0.17	
17	국가식품클러스터	농식품부	식품산업진흥법	익산	2.32	
18	에너지산업 융복합단지	산자부	에너지 융복합단지법	새만금지역	23.9	
19	연구개발특구	과기부	연구개발 특구법	전북 일원	16.2	넓은 면적
				군산	2.7	강소특구
20	우수 외식업지구	농식품 부	외식산업진흥 법	전주, 고창	-	
21	투자선도지구	국토부	지역개발법	순창, 김제	-	
22	혁신도시	국토부	혁신도시법	전주, 완주	9,852	
합 계			22개 특구	57개 지정지구		

출처 : 각 소관부처의 지정 현황 고시 등 참고 / 자체 작성

위 표에서 볼 수 있듯이 2022년 기준으로 전북지역의 특구는 22개이며, 지정지구는 57개이다. 앞서 인천상공회의소에서 조사한 2020년 수치와 비교했을 때 거의 유사하나, 특구와 지정지구의 수가 일부 늘어났음을 알 수 있다.

3. 특구제도의 효과

1) 전북지역 경제특구별 주요 인센티브

앞서 조사한 전북지역의 2022년 기준 경제특구 현황자료를 바탕으로 경제특구별 주요 인센티브에 대해 조사해보았다. 먼저 특구별로 성격에 따라 산업형, 관광형, 연구개발형, 지역개발형의 4가지로 분류했으며, 대표적인 주요 혜택 1가지를 선정해 열거하였다.

<표25. 전북지역 경제특구별 주요 인센티브>

구 분		특구명	주요 혜택	비고
산업형 (13)	무역(2)	외국인투자지역	세제 혜택(지방세·관세)	
		자유무역지역	세제 혜택(지방세·관세)	
	산업 (8)	규제자유특구	정책적 혜택(규제 특례)	재정, 세제 등
		지역특화발전특구	정책적 혜택(규제 특례)	
		도시형소공인집적지구	정책적 혜택(인프라 지원)	재정
		벤처기업육성촉진지구	재정 지원(기금 보조 등)	
		신기술창업집적지역	재정 지원(기금 보조 등)	
		산업기술단지	세제 혜택(국세·지방세)	재정, 기반
		에너지산업융복합단지	재정 지원(연구개발 보조 등)	
		투자선도지구	세제 혜택(국세·지방세)	재정, 정책
	농업(1)	농촌융복합산업지구	세제 혜택(조세·부담금)	정책
	기타(2)	말산업특구	세제 혜택(국세·지방세)	재정
		국가식품클러스터	세제 혜택(국세·지방세)	재정
관광형(3)	관광특구	재정 지원(기금 보조 등)		
	문화산업진흥지구	재정 지원(기금 보조 등)		
	우수외식업지구	재정 지원(보조 등)		
연구개발형(1)	연구개발특구	세제 혜택(국세·지방세)	정책	
지역개발형 (6)	새만금사업지역	전방위 혜택(기반시설 등)		
	국가혁신융복합단지	세제 혜택(국세·지방세)		
	기업도시	세제 혜택(조세·부담금)	재정 등	
	도시재생혁신지구	정책적 혜택(규제완화)	재정, 세제 등	
	혁신도시	재정 지원(고용보조금 등)		

출처 : 각 소관부처의 지정 현황 고시 등 참고 / 자체 작성

위 표와 같이 전북지역의 특구는 산업형 13개, 관광형 3개, 연구개발형 1개, 지역개발형 6개로 분류할 수 있었으며, 특구별 주요 혜택은 크게 국세와 지방세 감면 등 세제 혜택과 국고보조금 등 재정 지원, 규제특례 등 정책적

지원 등 3가지로 구분할 수 있었다. 또한 주요 혜택의 경우 1가지로 나열했으나, 특구별로 세제·재정·정책적 지원이 함께 이루어지는 지구도 있었다.

2) 경제특구 지정에 따른 경제적 효과

지금까지 전국의 경제특구와 전라북도 경제특구의 현황과 주요 혜택에 대해 기술하였고, 이와 함께 경제특구 지정에 따른 경제적 효과에 대해 알아보려 한다. 경제특구 지정의 경제적 효과는 여러 논문 및 보고서 등을 통해 발표된 사례들을 바탕으로 재해석하여 분석해보고자 한다.

가. 지역특화발전특구사업의 도입 효과 분석

국회예산정책처에서 분석한 지역특화발전특구 사업의 효과성에 대한 평가 보고서에서는 지역특구사업에 따른 기업유치 및 고용증대 효과가 높지 않은 것으로 분석하고 있다. 전북의 지역특구인 진안 홍삼한방특구의 경우 2006년 특구 지정 후 2007년까지 유치기업과 고용창출 인원 수가 유사하게 증가했으나, 2008년에는 유치기업 및 고용창출 인원은 0으로 대폭 감소했다. 또한 지역특구 선정에 따른 인구변화 분석 효과도 유의미한 수치가 도출되지 못하였다.

<표26. 특구 지정 이전년도 대비 2009년 인구비>

구 분	85~90% 미만	91~95% 미만	95~100% 미만	100% 이상
지자체 수(개)	3	22	38	30
비율(%)	3.2	23.7	40.9	32.3

출처 : 지역특화발전특구사업 평가(국회예산정책처), 2009년

위 표에 따르면, 특구 지정 전에 비해 지정 후 인구가 감소한 지자체의 수가 총 63개였으며, 인구가 증가된 지자체는 30개로 나타났다. 하지만 인구비의

감소는 인구를 감소하게 하는 여러 변수들이 존재하기 때문에 인구변화만으로 경제적 효과를 단정할 수는 없으며, 지역특구를 통해 아주 놀라운 성과가 이루어지지는 않았다는 점으로만 추측하면 될 것으로 보인다.

나. 관광특구사업의 관광활성화 효과 분석

다음은 관광특구사업의 관광활성화 효과에 대해 살펴보고자 한다. 한국문화관광정책연구원에서 조사한 자료에 따르면, 특구 지정 후 전북지역 관광특구 방문객 추이를 보면 무주의 경우 관광객 방문 수가 연평균 3.21% 증가했으나, 정읍의 경우 오히려 연평균 9.4%나 감소한 것으로 나타났다.

<표27. 특구 지정 후 연도별 관광객 방문 추이>

특구명	구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	평균
무주 구천동 (단위:천명, %)	내국인	-	2,416	2,765	2,716	2,716	2,748	3.22
	외국인	-	24	10	16	16	26	2.00
	소계	-	2,440	2,775	2,732	2,732	2,774	3.21
정읍 내장산 (단위:천명, %)	내국인	1,135	995	765	693	688	705	-9.52
	외국인	4	4	2	2	2	7	11.19
	소계	1,139	999	767	695	690	712	-9.40

출처 : 관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안(한국문화관광정책연구원, 2002년

또한, 전북연구원에서 최근 조사한 전북지역 관광특구의 2017년~2021년 관광객 방문 추이에서도 무주 특구는 연평균 -16.11%, 정읍 특구는 연평균 -5.92%의 관광객 감소 현상이 나타났다.¹⁶⁾

다. 특구정책의 지역경제 활성화 효과 분석

다음은 특구정책의 지역경제활성화 효과에 대해 분석한 논문(이석환·여차민, 2015)의 내용이다. 해당 논문에서는 관광특구, 지역특화발전특구, 경제

16) 김형오. (2022). 전라북도 관광특구 활성화 방안.

자유구역 등 총 8가지의 특구를 종합해 지역경제 활성화에 미치는 효과를 분석하였다. 유형별 특구제도를 설명변수로 하고 인구, 인구밀도, 총지출, 1인당 총지출, 재정능력, 소득수준을 통제변수로 하여 종속변수인 사업체수, 사업체수 종사자수, 자체수입에 미치는 영향을 분석하였다(이석환·여차민, 2015). 그 결과, 특구정책은 지역경제 활성화에 긍정적인 영향을 도출하지 못하는 것으로 나타났다(이석환·여차민, 2015).

4. 특구제도의 한계 및 문제점

앞서 살펴본 특구제도의 현황 및 효과를 바탕으로 특구제도의 한계와 문제점을 3가지로 구분해보면 아래와 같다. 여기에서 도출한 한계점은 전북지역 내의 특구제도에 대한 사항이다.

1) 경제특구별 지역적 편중문제

전북지역 내 경제특구 지정지구 현황을 보면 지정지구 51개(도 지정 등 공통사항 6개 제외) 중 전주지역이 9개로 약 18%, 순창·익산·군산·무주지역이 5개로 약 10%를 차지했다. 임실·장수 등 기타지역은 지정지구가 1~2개에 불과했다. 또한 경제특구의 특성에 따른 분류에서도 지역적 편중현상이 두드러졌다. 지정지구의 개수가 많은 전주·익산·군산 등은 테크노파크, 자유무역지구 등 산업형 경제특구의 비중이 높았으나, 지정지구 개수가 적은 임실·장수·고창 등의 소규모 시·군에서는 관광산업을 기반으로 한 관광형만 지정되어 있는 것이 대다수였다. 이는 전북지역의 지속되는 문제이기도 한 도내 양극화 현상(2015년 기준 전주·익산·군산 3개 지역의 GRDP가 전북의 약 62.5%를 차지)이 경제특구제도의 운영체계 속에서도 드러나고 있는 것이다.

2) 다 부처 주관사업으로 인한 중복문제

전북지역 내 경제특구 지정지구 현황(표3)을 보면 다양한 경제특구 사업의 주관부처는 국토교통부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부 등 총 7개이다. 대표적으로 전주지역의 경우 문화산업진흥지구(문화체육관광부), 산업기술단지(산업통상자원부), 우수 외식업지구(농림축산식품부) 등 6개 부처가 담당하는 경제특구에 속해있었다. 이에 따라 동일지역에서 받는 혜택이 중복적으로 적용되는 등 특구 지정에 따른 변화된 효과가 두드러지게 나타나지 않는 경우도 종종 있었다.

또한, 다 부처 사업을 통해 지역의 경제특구가 중복해 지정되다 보니 지역의 정체성이 다소 모호해지기도 한다. 전북에서 상대적으로 큰 규모인 군산지역의 경우 신기술창업집적지역(중소벤처기업부), 도시재생혁신지구(국토교통부), 강소연구개발특구(과학기술정보통신부) 등이 지정되어있다. 이러한 점은 군산지역만의 특색을 갖추는데 장애요인 인 것으로 보인다.

3) 경제특구 인센티브의 획일성

전북지역 내 경제특구별 주요 인센티브 현황(표4)을 보면 경제특구 지정을 통해 얻는 주된 혜택은 크게 3가지로 구분할 수 있었다. 국세 및 지방세 등을 감면해주는 세제 혜택과 보조금을 통해 사업비를 보조하는 재정 지원, 규제특례 등 제도적 기준을 완화해주는 정책 지원이다. 표에서 볼 수 있듯이 대부분 경제특구의 인센티브는 이러한 3가지의 범주를 벗어나지 않았다.

따라서, 지정지구의 지역 중복현상과 경제특구별 인센티브의 획일성은 동일한 지역에 동일한 혜택을 필연적으로 가져오게 되면서 경제특구의 효과가 상대적으로 감소하는 결과를 낳은 것으로 보인다.

5. 정책효과 유형을 적용한 정책제언

앞서 살펴본 현황과 정책사례를 바탕으로 지방 특구제도의 효과성 제고를 위한 개선과제 3가지를 뽑았다. 우선 경제특구 제도의 정책설계 목적은 ‘지역경제의 활성화’이다. 하지만 앞 파트에서 서술한 것처럼 특구로 지정된 지역이 오히려 관광객이 감소되기도 하고, 광역 내 기초지자체 간의 불균형을 가져오기도 한다. 이처럼 특구제도는 ‘부정적 주효과’와 ‘부정적 부효과’가 동시에 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

따라서, ‘부정적 주효과’와 ‘부정적 부효과’를 고려한 정책의 개선사항을 고려한 정책제언은 다음과 같다.

1) 특구제도의 선정방식 개선

국내 특구제도의 대부분의 선정방식은 ‘지방자치단체 공모’ 위주의 형식이다. 즉, 주관부처에서 지원사업을 편성하고, 지방자치단체를 대상으로 사업을 공모하여 지방자치단체가 공모에 참여하면 주관부처에서 이를 평가해 최종 대상사업을 선정하는 이른바 하향식(Top-down) 방식이다.

이러한 선정방식은 지역 할당은 열외하고 광역자치단체 간 유치경쟁을 가져왔으며, 이에 따라 지역 관점에서 선정 가능성이 높은 지역이 대상지로 선택되는 확률이 높아지게 되었다. 이러한 과정 속에서 전북지역 내에서도 경제특구의 지역 편중 및 양극화현상이 나타나는 배경이 되었을 것으로 보인다.

따라서, 특구제도의 선정방식과 평가체계를 개선할 필요성이 있을 것으로 판단된다. 선정방식은 지역의 주체성과 역할을 높일 수 있는 방식을 연구해

봐야 할 것이고, 평가체계 역시 개별지역의 규모 등도 함께 평가할 수 있는
가중치 적용 등의 방식도 고려해볼 수 있을 것이다.

2) 특구제도의 관리체계 일원화

우리나라는 중앙행정기관이 소관하는 업무의 성격 등에 따라 구분되어있음
에 따라 경제특구제도 역시 성격에 따라 주관하는 부처도 상이할 수 밖에
없는 구조이다. 하지만 현재 국내의 경제특구 지정지구가 748개에 달하는
등(2020년 기준) 특구의 중복에 따른 한계점 등이 나타나고 있는 상황이다.

따라서, 특구제도의 주관부처를 통합하는 것이 어려운 게 현실이라면, 특구
제도를 관리하는 조직의 신설 등 관리체계를 일원화할 필요성이 있다고 본
다. 특구를 총괄적으로 관리하고 운영하는 체계를 통해 특구별 중복을 방지
하고 국가 전체적인 관점에서 산업별·분야별·지역별로 구분된 큰 그림을 그
려야 한다. 특구제도 총괄조직을 통해 확립된 큰 그림 속에서 특구를 운영한
다면 지역 특색이 살아나고 지역별 중복현상이 미연에 방지되어 효율성이
제고될 수 있을 것이다.

3) 특구제도의 혜택에 대한 고민 필요

앞서 살펴본 것처럼 국내의 특구제도는 세제 혜택, 재정 지원, 정책 지원
등의 3가지로 획일화된 인센티브가 제공되고 있다. 이는 국가에서 쉽게 활용
할 수 있는 수단이 세금이나 예산, 정책이기 때문일 것이다. 하지만 경제특
구란 지역경제 활성화를 위해 지역적으로 불리할 수밖에 없는 공간에 그 지
역만의 ‘특별한 혜택’을 제공해주는 것이기 때문에 지역경제를 활성화할 수
있는 새로운 혜택에 대한 고민이 필요하다.

특구제도의 주 목적은 지역경제의 활성화이기 때문에 적정 인구의 확보가

수반되어야 하며, 적정 인구의 확보를 위해서는 지역 내 질 좋은 일자리 창출이 필요하다고 본다. 따라서 단순히 앵커 기업을 유치하기 위한 금전적 유인전략 뿐만이 아니라 특구 내 기업의 성장을 위한 전 주기적 지원, R&D 연계 등 기업의 성장과 일자리 창출을 위한 다양한 혜택을 제공하는 것이 필요하다.

제5장 결론

본 보고서에서는 정책효과에 대해 이론적·실무적으로 살펴보고, 정책사례별 정책효과 유형을 자체적으로 분석하여 이를 개발 정책사례에 비교해보았다. 특히 본 보고서에서 도시 개발 정책 중 중점적으로 살펴본 내용은 수도권과 떨어진 지방에서 겪는 기업과 재정측면에서의 난제와 이를 가장 중점적으로 살펴볼 수 있는 정책예시와 함께 제시하였다.

지방에서의 도시 개발은 국가 균형발전 측면에서 굉장히 중요한 이슈이지만 도시를 개발하기 위한 기업의 유인과 재정 확보 측면에서 매우 어려운 문제이다. 또한 지방에서의 도시 개발은 국내 전체의 한정된 인구와 기업을 지역 간에 나눠 가질 수 밖에 없는 구조라는 점에서 정책이 정책효과로 이어지기가 쉽지 않으며, 정책설계에 있어 더욱 주의를 기울여야한다.

따라서, 본 보고서에서는 지방에서의 도시 개발에 초점을 두고 정책효과 측면에서의 정책사례별로 도출하고, 정책효과 유형에 대한 분석과 함께 이에 대한 개선방안을 고안하였다.

정책에 있어 정책효과는 정책의 성과와 직결되므로 반드시 고려해야 하는 중요한 요소이며 긍정적 주효과, 부효과 및 부정적 주효과, 부효과 등 여러 모습으로 국민 생활에 영향을 미칠 수 있다. 이에 정책의 추진에 있어 시작부터 종결까지 정책효과에 대한 생각의 고삐를 놓쳐서는 안될 것이다.

〈참고문헌〉

1. 인천상공회의소. (2020). 전국 경제특구 및 인천지역 현황
2. 이석환, & 여차민. (2015). 특구정책의 지역경제활성화 효과. 한국정책과 학회보, 19(1), 59-85.
3. 김영준. (2002). 관광특구 제도 개선 및 운영 활성화 방안. 서울: 한국문화관광정책연구원.
4. 국회예산정책처. (2010). 지역특화발전특구사업 평가.
5. 김형오. (2022). 전라북도 관광특구 활성화 방안.
6. 대외정책연구원. (2007). 국내 특구제도의 경제적 효과 분석 및 향후 추진방안.
7. 전라북도. (2020). 제4차 전라북도 종합계획(2021~2040).
8. 김수은. (2016). 전라북도 지역특구 운영현황 및 발전방안.
9. 양원탁. (2022). 전라북도 산업단지 진흥 및 구조고도화 방안 연구.
10. 국회재정경제위원회. (2006). 지역특화발전특구의 활성화와 정책과제.
11. 산업통상자원부, 지방투자촉진보조금 지원제도, 2019년
12. 김지수, 변창욱, 최윤기, 배진원, & 최준석. (2021). 지방투자에 따른 지역 생산성 변화와 시사점. 산업연구원.
13. 김이수. (2013). 기업투자유치정책도구의 효과성 결정요인 연구-전라북도 기초지방자치단체의 기업투자유치서비스 만족도를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 20(2), 123-147.
14. 박건우, & 윤성일. (2019). 지역경제 활성화를 위한 지방투자촉진보조금 제도의 개선방안에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 31(1), 27-49.
15. 허동숙. (2021). 기업 본사의 지방 이전 최근 동향과 정책 시사점Ⅱ. 국토연구원
16. 김광국, 백승기, & 황지욱. (2016). 지역산업 육성 및 활성화를 위한 지방 투자지원제도 개선방안 연구. 한국지역개발학회지, 28(1), 29-43.

17. 김동훈. (2014). 기업의 투자의사결정에 영향을 미치는 법인세 및 재무요인에 관한 실증연구. 국제회계연구, 53, 349-371.
18. 김문정. (2019). 정책연구, 데이터 환경 그리고 정부의 역할에 관한 소고. 재정포럼, 281, 10-51.
19. 차은혜, & 이석희. (2020). 세종시 도시스프롤 현상에 대한 연구-도시 성장과 풍선효과를 중심으로. 부동산분석, 6(1), 113-133.
20. 장재홍. (2005). 지역혁신정책과지역균형발전간의관계분석및정책대응. 산업연구원.
21. 윤수재. (2019). 정부 정책효과 측정에 대한 개선방안 연구. 기본연구과제, 2019, 1-560.
22. 이혁우. (2009). 정책사례연구대상으로서의 예기치 못한 결과. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 47(1), 367-394.
23. 최정윤. (2018). 프로그램논리모형을 활용한 정책성과 분석. 한국지방정부 학회 학술대회 논문집, 2018(3), 607-624.